mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

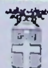
rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani



3

EDITRICE STIGRA - Corso S. Maurizio 14 - 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Giuseppe Piazzoni

ANNO XXIX
MARZO 1983



IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani





ANNO XXIX
N. 3 - MARZO 1983

In copertina: Particolare di un dipinto («Il tempio di Bobbio Pellice», olio su tela) di Paolo Paschetto, pittore delle Valli Valdesi e autore nel 1947 dello stemma della Repubblica Italiana (ved. articolo a pag. 29)

Direttore responsabile: **GIUSEPPE PIAZZONI**
Comitato di redazione:
dr. EDOARDO MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; comm. Giuseppe Piazzoni, Segretario generale
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Editore e stampa: **STIGRA - Soc. Torinese Industria Grafica - s.a.s.**
10124 TORINO - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105
Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1983 (11 numeri) L. 22.000 - Estero L. 30.000
Un numero L. 2.200

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - V.le Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del materiale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.

SUMMARY

INHALTSANGABE

SOMMAIRE

Decaduto il decreto legge per la finanza locale

Abbiamo pubblicato sul n. 2 della rivista il testo del Decreto-legge 30-12-1982 n. 952 recante «Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983». Sullo stesso numero abbiamo pubblicato l'editoriale dedicato alla manovra perequativa contenuta nel citato Decreto e il resoconto delle iniziative assunte dall'UNCEM per proporre modifiche al Decreto stesso. Nel precedente n. 1 avevamo pure pubblicato il documento approvato dalla Giunta esecutiva il 15 dicembre 1982.

Al momento di dare il via alla stampa di questo numero apprendiamo che il Senato ha sospeso, su richiesta del Governo, la conversione in legge del Decreto, dopo una vivace discussione svoltasi in assemblea a conclusione di un lungo ed approfondito dibattito che si era avuto sia nella Commissione di merito (Finanze e Tesoro) sia in altre tre Commissioni (Affari costituzionali, Giustizia e Programmazione economica e bilancio).

Pubblichiamo il testo integrale della relazione scritta dal sen. avv. Claudio Beorchia, svolta in aula, dalla quale si evince chiaramente come il Decreto-legge subisca anche quest'anno notevoli modifiche rispetto alla stesura originaria decisa dal Governo. Le modifiche (concretate in ben 68 emendamenti presentati dalla Commissione) sono riferite anzitutto alla validità triennale data al Decreto stesso — mantenendo fermi sostanzialmente i termini finanziari del 1983 —. La valutazione positiva della triennalità del provvedimento che consente alla grande maggioranza delle amministrazioni comunali e provinciali di giungere al traguardo della fine dell'attuale mandato amministrativo si accompagna alla preoccupazione per il sostanziale blocco delle entrate al 1983.

Per il fondo di perequazione — sul quale l'UNCEM condivide pienamente le considerazioni del senatore Beorchia — si modificano in parte i criteri di ripartizione, poiché accanto alla spesa pro-capite si introducono i parametri della popolazione e del reddito e per le Province quello della estensione della rete delle strade provinciali ma non si introduce ad esempio il parametro della estensione territoriale che pure per i Comuni montani ha una notevole rilevanza (art. 4 bis e 4 ter).

Anche qui va registrato il fatto negativo della riduzione del fondo perequativo per i Comuni fino a 20.000 abitanti, che da 220 miliardi scende a 150 miliardi, mentre il fondo per i Comuni da 20.000 a 100.000 abitanti scende da 180 a 125 miliardi e viene istituito un fondo per i Comuni da 100.000 a 500.000 abitanti con la dotazione di 125 miliardi. Viene ripristinato il fondo perequativo per le Province con la dotazione di 40 miliardi.

Dobbiamo anche esprimere la preoccupazione perché per i finanziamenti ai Comuni e alle Province e per il fondo perequativo la proposta legge di conversione (art. 2 bis) stabilisce nel primo caso l'entità dei finanziamenti pari a quelli del 1983 e nel secondo caso (art. 4 bis) affida alla legge finanziaria la quantificazione dei finanziamenti medesimi, mentre nulla dice a proposito delle Comunità montane, evidentemente sottintendendo che la legge finanziaria debba provvedervi.

Ai fini del calcolo della spesa corrente pro-capite, ferma restando la decurtazione del 10% per i Comuni del Mezzogiorno e per i Comuni totalmente montani fino a 5.000 abitanti (art. 5, punto c), è stata aumentata la decurtazione per i Comuni disastrati e gravemente danneggiati (40%) e per i Comuni terremotati (20%) e sono state comprese le Province del Mezzogiorno (decurtazione del 10%).

Dichiarazione del Presidente dell'UNCEM Edoardo Martinengo

Il lavoro svolto dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato che ha notevolmente emendato il DL 952 poteva essere concluso col voto dell'assemblea con ulteriori miglioramenti, specificamente per quanto attiene la triennalità di talune norme — atte a consentire la conclusione del mandato amministrativo in corso per la maggioranza di Comuni, Province e Comunità montane — e per quanto riguarda l'entità del finanziamento alle Comunità montane che è fermo all'importo di 120 miliardi erogato nel 1981 e nel 1982.

Ci attendiamo ora il nuovo decreto legge che ci auguriamo tenga conto dei miglioramenti acquisiti al Senato, ma che per talune norme deve essere sfoltito per demandarle alla legge ordinaria; cosicché Comuni, Province e Comunità montane possano affrontare in condizioni di certezza amministrativa l'approvazione del Bilancio 1983.

L'art. 6, riferito agli oneri per i servizi pubblici a domanda individuale — che sono gestiti anche dalle Comunità montane (colonie, soggiorni, impianti spartivi) — è stato modificato per aggiungere i parcheggi comunali e per precisare che la determinazione dei costi dovrà essere fatta con esclusione delle quote per l'ammortamento dei mutui e per i fitti virtuali degli immobili destinati a tali servizi. È stato aggiunto un comma per affidare al Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri del Tesoro e delle Finanze, sentite l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, l'incarico di emanare entro il 31 dicembre 1983 un decreto per individuare esattamente «la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale». Con questa norma si dovrebbe intendere che, per quest'anno, tra i servizi a domanda individuale siano da considerare solo quelli espressamente indicati all'art. 6 e quindi, ad esempio, non le scuole materne comunali e l'assistenza agli anziani.

L'art. 10 del Decreto, che prevede la possibilità dei Comuni di stipulare convenzioni per delegare alle Province la progettazione e l'esecuzione di opere pubbliche e alle Province di prestare assistenza tecnica, è stato modificato inserendovi opportunamente, accanto a Comuni singoli o associati, le Comunità montane. È stato pure sostituito il terzo comma dell'articolo per prevedere da un lato che le Province, d'intesa non solo con i Comuni ma anche con le Comunità montane, siano autorizzate ad assumere mutui per il finanziamento di investimenti di carattere sovracomunale e dall'altro ad allargare l'area di questi investimenti dalla tutela ecologica del territorio, il rifornimento idrico e lo smaltimento dei rifiuti anche a «infrastrutture a sostegno dei settori produttivi»; il che interessa direttamente le Comunità montane.

Analoga citazione delle Comunità montane avremmo voluto all'art. 8 del Decreto a proposito dell'importo del 10% dei mutui a tasso zero (ridotto a 400 miliardi, poiché 100 vengono destinati alle metropolitane) per finanziare opere pubbliche di interesse sovracomunale eseguite oltre che dai Comuni, dalle Province e dai loro Consorzi, anche dalle Comunità montane.

Nonostante i miglioramenti apportati in Commissione non condividiamo la norma dell'art. 15 riferita alle assunzioni di personale da parte dei Comuni e delle Province. È chiaro che la norma stessa non si riferisce alle Comunità montane alcune delle quali hanno in corso di completamento le piante organiche stabilite in esecuzione della specifica norma dell'art. 7 della legge n. 93/81 che ha definito anche il numero del personale per la istituzione dell'ufficio tecnico-urbanistico da 4 a 9 unità, oltre alla assunzione del segretario della Comunità montana.

Nel parere espresso dalla Commissione Affari costituzionali si osserva che «atteso che la manovra di politica economica configurata dal Decreto-legge si incentra sul fronte delle entrate, la Commissione fa presente che le disposizioni introdotte dal detto articolo determinano vincoli che, più correttamente, andrebbero rimessi all'autonoma valutazione degli enti locali; risulta, comunque, opportuno coordinare in maniera più chiara le disposizioni in esame con la vigente legislazione per quanto attiene le deroghe, in precedenza accordate, in materia di assunzione di nuovo personale». La Commissione Programmazione economica e bilancio nel proprio parere afferma, a proposito dell'art. 15, che «la sua applicazione potrebbe comportare una disorganizzazione dei servizi in talune classi di Comuni. D'altra parte — aggiunge il documento — le deroghe pure ipotizzate sono condizionate a procedure talmente lunghe da rendere irrealizzabile nei tempi utili le stesse eventuali deroghe».

L'UNCEM aveva particolarmente insistito perché non solo fosse accordato il turn over ma fosse consentito ai Comuni, almeno fino ad una certa soglia di abitanti (10/20.000), che in esecuzione di programmi pluriennali approvati dalla Commissione centrale per la Finanza locale già avevano espletato o hanno in corso pubblici concorsi per la copertura di posti vacanti nelle rispettive piante organiche di dar luogo a tali assunzioni. Ci sono casi clamorosi di Comuni che non possono assumere il geometra, unico tecnico dello stesso Comune, solo perché nel graduare le assunzioni del personale il posto del geometra era previsto fosse coperto nell'anno 1983.

L'atteggiamento del Governo — a mio parere — assume il significato di sfiducia nei confronti degli enti locali i quali, dovendo assicurare il pareggio del proprio bilancio, sono certamente in grado di valutare l'opportunità o meno di determinate assunzioni di personale.

* * *

Un discorso a parte merita l'art. 11 che, come è ben noto, è riferito al finanziamento delle Comunità montane per il 1983. Il finanziamento doveva essere contenuto nella legge finanziaria, come stabilisce espressamente l'articolo 1 della legge 23 marzo 1981 n. 93, e in effetti nel testo proposto dal Governo (alla Camera) della legge finanziaria 1983 è contenuto un articolo che prevede il finanziamento delle Comunità montane per 120 miliardi per tale esercizio. Allo scopo di rendere operante subito il finanziamento, in relazione ai tempi lunghi previsti per l'approvazione della legge finanziaria, il Governo opportunamente ha trasferito la norma nel Decreto-legge n. 952.

La battaglia svolta in commissione per l'aumento di tale importo non ha sortito risultati poiché l'emendamento presentato dal gruppo comunista per l'aumento da 120 a 150 miliardi, come l'UNCEM aveva richiesto (e il conseguente adeguamento della quota stabilita per le spese di gestione delle Comunità montane), è stato respinto, e quello presentato dal senatore DC Berlanda per l'aumento a 140 miliardi è stato ritirato, con riserva di ripresentarlo in aula. Lo stesso relatore ha rinnovato la richiesta di aumentare il finanziamento e il Governo si era riservato di prospettare in aula l'entità di tale finanziamento.

Il trasferimento di una parte del finanziamento circa 20 miliardi) destinato alle spese di gestione per

le Comunità montane è stato opportunamente assegnato al Ministero degli Interni, trasferendolo da quello del Bilancio.

* * *

Un'altra norma va segnalata tra quelle che direttamente riguardano le Comunità montane. Il nuovo articolo 40 bis prevede che i contributi che i Comuni e le Province devono versare ai consorzi cui partecipano siano pagati a mezzo ruoli. Poiché contributi simili sono stabiliti in molti casi dalle Comunità montane in base agli statuti è necessario emendare la norma estendendola alle Comunità affinché i contributi possano essere corrisposti mediante ruoli dando quindi certezza agli introiti medesimi e ai tempi di riscossione.

La proposta legge di conversione del Decreto (articoli 2 e 3 aggiuntivi dal D.L.) affida due importanti deleghe al Governo: la prima per la istituzione dell'imposta comunale sui fabbricati (ICOF) che avrà vigore dal 1984 e che impegnerà i Comuni ad una nuova organizzazione per l'accertamento e la riscossione dell'imposta, e l'altra che delega al Governo l'emanazione di una nuova disciplina sull'imposta comunale, sulla pubblicità, le pubbliche affissioni e la tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Sarebbe stato utile prevedere nella legge — anche se di fatto siamo certi che potrà avvenire — la consultazione oltre che delle competenti Commissioni del Senato e della Camera, anche delle Associazioni delle autonomie locali sugli schemi dei decreti delegati che il Governo andrà a preparare.

Un'ultima osservazione pare opportuna a proposito del nuovo articolo 1 bis che viene ripreso dal disegno di legge (triennale) in materia di finanza locale che il Governo aveva in precedenza presentato al Senato. Si tratta della partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale cui fa esplicito riferimento l'art. 11 del DPR 616 emanato nell'ormai lontano luglio 1977 e che finora non ha avuto pratica attuazione.

È pur vero che il citato articolo afferma che «le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali», ma non vi è dubbio che tutto il discorso dei programmi regionali di sviluppo e degli stessi interventi di competenza regionale da coordinarsi con quello dello Stato e con quelli di competenza dei citati enti locali territoriali (cioè Province e Comuni) non possa trascurare le Comunità montane le cui funzioni programmatorie sono chiaramente indicate nell'articolo 2 e nell'articolo 5 della legge istitutiva 3-12-1971 n. 1102 che non è stata per questi aspetti né abrogata né modificata. Sarebbe pertanto opportuno che un esplicito riferimento alle Comunità montane fosse incluso nel predetto articolo 1 bis.

Giuseppe Piazzoni

Relazione del Sen. Beorchia a nome della Commissione Finanze e Tesoro per la conversione in legge del D.L. n. 952

Onorevoli Senatori,

I provvedimenti per la finanza locale per il 1983 debbono essere inquadrati nel più generale e complessivo disegno della politica economica e finanziaria del Governo, rivolta al risanamento, al riequilibrio e quindi finalizzata al superamento della crisi. A questa manovra, che esige anche un contenimento della spesa pubblica senza pregiudizio per le iniziative per investimenti essenziali, sono chiamati a concorrere oltre che le forze sociali e quelle economiche anche gli enti locali. Non è infatti pensabile che a questa difficile impresa caratterizzata da impostazioni di rigore e da scelte di austerità qualcuno voglia o possa rimanere estraneo e soprattutto possano restare indifferenti gli enti locali che, espressione costituzionale di autentica democrazia, di partecipazione, di autonomia del governo locale, perseguono però sempre interessi pubblici di ordine generale.

Questo vuol dire consapevolezza e coscienza delle condizioni in cui ci troviamo e quindi provvedimenti e decisioni che non possono non essere comuni ed in consonanza fra tutti i livelli istituzionali.

Uscire dalla precarietà e dalla diversità dei provvedimenti annuali sulla finanza locale è certamente una necessità. Chi ha il compito di amministrare una realtà locale giustamente chiede un quadro se non di assolute certezze, almeno di riferimenti non opinabili o variabili per la necessità, non solo per chi lo deve fare ma per tutti, di dare un impianto programmatico e finanziario ad iniziative, attività ed impegni che male si conciliano con la dimensione annuale. Non possiamo qui certamente ripercorrere la strada dei precedenti decreti se non per ricordare che, dopo le prime misure intese a sanare la condizione veramente dissestata della finanza locale, si è poi sempre cercato di contrastare le cause che tale dissesto avevano provocato, di non concedere occasioni alla spesa facile e alle speranze di indifferenziate sanatorie. Si è anzi ricercata la strada del riequilibrio, della perequazione, che è in definitiva ricerca di giustizia sociale e in questa ricerca, e nelle misure quindi adottate, alcuni importanti risultati si sono conseguiti. E non è qui neppure il luogo per inverdire una polemica che vorrebbe contrapporre quelli che hanno seguito la politica del pareggio a quelli che hanno voluto invece il disavanzo, poco avveduti i primi, più aperti i secondi, se non per riaffermare che, se vi sono state ragioni per il disavanzo, queste non possono essere opposte a chi ha voluto il pareggio e quindi solo per questo è stato posto in condizione di inferiorità. Che anzi i termini andrebbero ribaltati: chi ha resistito va premiato perché ha conservato una linea di serietà. Rimane, quindi, obiettivo politico primario quello di una eguaglianza di trattamento che superi le situazioni di privilegio, le differenze territoriali, le discriminazioni di ogni genere fra i cittadini che hanno tutti uguale dignità e che chiedono di essere trattati allo stesso modo soprattutto quando si tratta di bisogni e di servizi essenziali che esigono adeguate risposte.

Presentando il provvedimento cosiddetto triennale e successivamente il pacchetto degli emendamenti allo stesso, il Governo aveva avvertito e corrisposto a questa esigenza, reclamata con fermezza dal sistema delle autonomie, di dare alcune significative indicazioni finanziarie per gli anni successivi.

La linea della triennalità è stata confermata dal Governo che ha presentato come emendamenti alcuni articoli aggiuntivi al presente decreto. Certo, non con la pretesa di soluzioni organiche e complete, da affidare piuttosto ai momenti della riforma dell'ordinamento dei poteri locali, bensì per dare più sicura prospettiva ad alcune indicazioni come quelle in tema di perequazione e di investimenti che debbono uscire dalla stretta della previsione attuale per poter dispiegare tutta la loro potenzialità ed efficacia.

Alla parziale conoscenza delle diverse situazioni di fatto, come ad esempio quella sulla spesa media per fasce di comuni, non possono che corrispondere soluzioni di breve termine intese ad un primo riequilibrio, giacché un più generale disegno di perequazione non può che passare attraverso una più approfondita valutazione delle diversità che comprenda anche un esame sulla quantità delle risorse disponibili e sulla qualità dei servizi. Il provvedimento di quest'anno fa compiere alcuni significativi passi in avanti in questa direzione, ed anche per questo va condiviso.

* * *

Quello della perequazione non è soltanto un criterio per una migliore distribuzione delle risorse per dare qualcosa di più a chi ha avuto di meno. Riassestare queste diverse condizioni, uniformarle per quanto è possibile, è anche presupposto essenziale per pensare ad un diverso assetto della finanza lo-

cale, ad un recupero di autonomia impositiva e quindi finanziaria, ad una nuova responsabilità sociale e politica dell'amministratore locale.

Ma è la perequazione, soprattutto, un obiettivo politico che esaurisce le distorsioni della spesa storica, che supera la facile prassi dei rimborsi a «piè di lista», che ha per linea di tendenza una più equa distribuzione delle risorse derivate e con essa del superamento delle disparità, l'attuazione e il miglioramento di servizi essenziali.

Alla prima istituzione del fondo ed al successivo affinamento della previsione, fa ora seguito un ulteriore ampliamento, volto ad estendere la platea dei destinatari.

Una previsione di fondi perequativi per i Comuni e le Province per gli anni 1984 e 1985, con dotazione da stabilirsi nella legge finanziaria, è contenuta negli articoli aggiuntivi di cui si è detto.

Tra i criteri di ripartizione rimane quello della spesa corrente *pro capite*, ma si introducono anche quelli della popolazione e del reddito e, per le Province, quello della estensione della rete delle strade provinciali.

Durante l'esame in Commissione si è invitato il Governo a prevedere sin d'ora le risorse da destinare ai fondi per ciascuno dei due anni.

Si sostiene, giustamente, che una politica di rigorosa revisione, di riduzione e comunque di contenimento della spesa pubblica corrente, non può pregiudicare gli investimenti e soprattutto quelli di rilevante valenza sociale.

Accanto alla amministrazione statale, anche quella locale è chiamata a concorrere a questa politica volta a realizzare beni, servizi e strutture essenziali alla vita dei singoli, delle comunità anche minori, favorendo prima di tutto, e con particolari condizioni di favore, quelle meno dotate, i Comuni del Mezzogiorno, quelli minori, quelli sotto media; e secondo precisi criteri ed ordini di priorità.

Garantire la spesa per investimenti anche a livello locale non è però e soltanto corrispondere ad una domanda sociale, ma anche fare opera di sostegno alle economie locali variamente colpite dalle crisi dei diversi settori, garantire alcuni livelli di occupazione, valorizzare i centri di spesa delle autonomie che però oggi, più che nel passato, vanno impegnate anche sotto il profilo della tempestività delle iniziative e della efficienza dei loro apparati tecnici e burocratici.

La consistente previsione per investimenti per il 1983 accompagnata dalle possibilità di impiego delle somme degli esercizi precedenti è circondata da alcune norme di garanzia e va quindi inquadrata e compresa in questo impegno di stimolo e di sostegno all'investimento locale.

Con un articolo aggiuntivo si determinano anche gli importi da concedersi per mutui negli anni 1984 e 1985.

Per quelli a totale carico dello Stato e destinati ad opere di urbanizzazione primaria, la destinazione ai comuni sarà effettuata sulla base dei criteri di ripartizione dei fondi perequativi, innovando così sui criteri di ripartizione applicati nel 1983.

Va positivamente sottolineato il principio, ampiamente condiviso, di ragguagliare ai costi, dedotte alcune partite, i corrispettivi e le contribuzioni per i servizi pubblici a domanda individuale. Alcuni di questi servizi vengono definiti in modo specifico, ma nel contempo si demanda a successivo provvedimento la loro esatta individuazione ai fini di una migliore classificazione. Si introduce così il criterio per il quale la quantificazione del contributo non debba seguire meccanicamente l'andamento della svalutazione monetaria di per sé produttivo di sperequazione, bensì operare su di una base comune, quella del rapporto costi-ricavi, che appare meglio compatibile ai fini del riequilibrio e della perequazione.

Non si vede infatti perché, a parità di condizioni e di reddito, qualcuno debba pagare di più e qualcuno di meno per un servizio che domanda, che gli viene prestato e che è uguale nella sostanza e che quindi esige un corrispettivo ricondotto a misura di eguaglianza. Si richiede perciò che, impregiudicati ulteriori aggiustamenti che la specificità delle situazioni possa richiedere, si debba ristabilire un criterio oggettivo ed imparziale che salvi la natura del servizio ma che, nel contempo, ne distribuisca equamente l'onere. La copertura del costo complessivo del servizio per almeno il 30% è una delle condizioni per garantire il trasferimento ai comuni con l'aumento del 13%. L'individuazione del costo del servizio va fatta con riferimento alle previsioni di bilancio del relativo anno.

I trasferimenti statali agli enti locali per il 1983 si mantengono nei livelli nominali dello scorso anno, con la precisazione che tale rimane la previsione anche per gli anni 1984 e 1985.

A prima vista questa può apparire manovra di eccessivo rigore giacché non potrebbe garantire nemmeno l'incremento programmato al contenimento dell'inflazione. L'incremento è demandato quindi all'ente locale, al quale si pongono prescrizioni, si stabiliscono vincoli, si indica una nuova area impositiva. Si salda cioè, in questo provvedimento, ed anche per necessità, una fase di transizione dalla finanza locale interamente derivata, ad un sistema di rinnovato ed equilibrato potere impositivo dell'ente locale. Esaurita ed esauribile la manovra di aggiustamento e di aggiornamento delle cosiddette tariffe, non più ampliabile quella sulle addizionali e quella sui consumi di energia elettrica, era necessario individuare un'area, uno spazio, un ambito per l'imposizione locale. Nasce così la sovraimposta sul reddito dei fabbricati che tante dispute ha suscitato, ma sulla quale non esistono, a nostro avviso, obiezioni di fondo.

Che questa non sia ancora l'area impositiva autonoma, ma soltanto una soluzione transitoria di pro-

spettiva verso l'imposta comunale sugli immobili, è dimostrato dalla delega al Governo per l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili. Sono stati avvertiti e considerati alcuni segnali di allarme su di un eccessivo carico, anche per effetto della rivalutazione catastale, sulla proprietà immobiliare, per quella soprattutto che costituisce, prima che un bene rifugio, un bene per la famiglia, un traguardo di sicurezza e di garanzia per i lavoratori. Questi segnali sono stati attentamente valutati e le modificazioni introdotte sono appunto nel senso di alleggerire un carico che potrebbe apparire eccessivamente oneroso per chi ha una sola e modesta abitazione, frutto del suo lavoro e del suo risparmio. Ciò dovrebbe anche evitare una ipotizzata caduta di un settore produttivo che è invece necessario sostenere sia a fini prettamente sociali, che per una ripresa del settore dell'edilizia abitativa. Si tratta quindi di una soluzione ponte verso una autonomia impositiva che non si limiti al comparto della imposizione indiretta, ma che vada ad interessare quella diretta immobiliare.

* * *

L'introduzione della delega al Governo per l'istituzione dell'imposta comunale sugli immobili, trasferita in questa sede dal disegno di legge «finanziaria» (atto Camera n. 3629) costituisce indubbiamente un fatto di rilevante novità.

Non è qui il caso di soffermarsi sui princìpi e sui criteri direttivi della delega, che appaiono peraltro idonei a configurare l'imposta in tutti i nuovi elementi costitutivi, nella sua applicazione, nella determinazione della base imponibile, dell'aliquota e delle sue variazioni anche in relazione alla destinazione familiare dell'immobile.

Vengono ribadite l'iniziativa dei comuni nell'accertamento e l'attribuzione ad essi del gettito.

Il Governo è delegato anche, e conseguentemente, alla revisione dell'imposizione sui redditi immobiliari, sulle plusvalenze e sui trasferimenti, anche qui sulla base di precisi criteri direttivi.

La finalità della nuova imposta è chiara: una nuova ed autonoma area impositiva viene attribuita ai Comuni, in un settore nel quale possono efficacemente dispiegare una loro iniziativa, con indubbio e positivo riflesso sulle loro entrate e per il conseguimento di maggiori gettiti.

E questo non solo quanto all'attuale base imponibile, ma anche nella prospettiva di un suo ampliamento attraverso gli aggiornamenti catastali, da effettuarsi anche in collaborazione con i Comuni, e soprattutto a seguito della definizione dell'attesa disciplina di sanatoria dell'abusivismo.

Si tratta invero, in base agli elementi forniti dal Governo ed a recenti rilevazioni statistiche, di fronteggiare un fenomeno di erosione e di evasione che ha assunto proporzioni rilevanti e che non può essere più tollerato non solo per i fini dell'imposta comunale ma anche per quelli dell'imposizione diretta.

L'istituzione della nuova imposta sui fabbricati non è frutto di estemporanee fantasie; ha la sua ragione in un lungo dibattito culturale e politico, del quale qui non è necessario riportare i termini, se non per ricordare un confronto che ha portato a consensi di massima, salvo, come è anche emerso nel dibattito in Commissione, il permanere di alcune differenti valutazioni su particolari aspetti.

Mi pare di dover qui sottolineare due elementi che non possono essere trascurati.

Il primo è il carattere sociale che a questa nuova imposta si intende dare, giacché, pur avendo riguardo a parametri oggettivi per individuare le caratteristiche del bene, l'imposizione sullo stesso è attenuata, in relazione alla composizione del nucleo familiare, quando si tratti di fabbricato adibito ad abitazione del contribuente (la cosiddetta «prima casa»), mentre è maggiorata per il fabbricato non locato, e non viene applicata ai fabbricati destinati all'esercizio di attività commerciali. Si prevede inoltre l'esclusione dalla base imponibile dell'imposta sulle successioni e donazioni dei fabbricati trasferiti nell'ambito del nucleo familiare.

L'altro aspetto è quello che attiene ad una nuova responsabilità dell'amministratore locale, da qualche tempo assunta solo sul fronte della spesa, da ora anche su quello dell'entrata.

La determinazione dell'aliquota, l'iniziativa nell'accertamento, la partecipazione all'aggiornamento catastale e lo stesso sistema del contenzioso, esigono una decisione che non potrà che essere assunta in relazione alle reali esigenze della collettività locale, alle possibilità di contenimento della spesa non essenziale, al controllo democratico che anche in questo settore verrà esercitato.

* * *

Un'altra disposizione di delega al Governo è quella per la modificazione della disciplina dell'imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni e della tassa di occupazione permanente e temporanea di spazi ed aree pubbliche.

La delega corrisponde senz'altro all'esigenza di razionalizzare il sistema di questa imposizione ma anche a quella di sottoporre all'imposta moderne ed assai diffuse «forme pubblicitarie non localizzabili nei singoli territori comunali».

I princìpi e criteri direttivi prevedono una diversa ripartizione dei Comuni, una ridefinizione delle tariffe, l'estensione dell'imposizione, la revisione delle esenzioni, l'introduzione di sistemi di forfettizzazione, la previsione di agevolazioni per la gestione diretta.

L'imposta mantiene il suo carattere comunale, prevedendosi anche la revisione delle disposizioni gestionali al fine di «incrementarne l'efficienza e garantirne l'economicità».

È prevista infine la consultazione delle competenti Commissioni permanenti del Senato e della Camera sugli schemi dei decreti delegati.

* * *

I provvedimenti per la finanza locale per il 1983 presentano quindi importanti elementi di novità. Delle innovazioni più significative, come quella dell'istituzione dell'imposta comunale sui fabbricati, e della previsione triennale per gli investimenti ed i fondi perequativi si è già detto.

Una breve citazione, però, meritano anche le altre disposizioni, di derivazione dalla proposta triennale, introdotte nel presente decreto.

Affermato il principio della partecipazione degli enti locali alla elaborazione dei programmi regionali di sviluppo, si stabiliscono le modalità ed i termini di questa partecipazione, affinché le scelte siano poi coerenti agli indirizzi ed agli obiettivi della programmazione nazionale e regionale.

Si dettano altre norme per la destinazione dell'avanzo di amministrazione e per la comunicazione, da parte delle Regioni, alle Province e ai Comuni degli importi spettanti per le funzioni attribuite a questi ultimi.

* * *

Oltre a quanto si è sopra esposto la Commissione Finanze e Tesoro propone, con altri emendamenti, alcuni aggiustamenti migliorativi del testo del decreto.

Questi emendamenti sono il frutto di un approfondito esame e di una ricerca di un contemperamento fra le necessità del Tesoro e quelle degli enti locali. Le più significative modificazioni, rispetto al decreto emanato, riguardano:

i fondi perequativi;

la definizione dei costi dei servizi a domanda individuale;

l'ampliamento delle ipotesi di ricorso a mutui presso istituti di credito diversi dalla Cassa depositi e prestiti;

la delega dai Comuni e dalle Comunità montane alla Provincia;

un ampliamento delle troppo rigide previsioni sulla assunzione del personale;

l'alleggerimento degli oneri della sovrimposta sul reddito dei fabbricati;

la riduzione dell'ILOR fabbricati;

l'esclusione dell'addizionale sull'energia elettrica prodotta ed impiegata da imprese autoproduttrici;

la nuova disciplina dell'INVIM;

la misura delle tariffe e degli abbonamenti per i trasporti.

Alcune di queste proposte, come quelle che riguardano l'assunzione del personale e le agevolazioni per i comuni terremotati, potranno trovare una auspicata migliore definizione durante l'esame in Assemblea.

Si segnala ora la necessità di aumentare la previsione di spesa in favore delle Comunità montane, il cui importo non viene incrementato dal 1981.

* * *

Si sono sollevati dubbi e preoccupazioni sulla complessiva manovra: fermi i trasferimenti a livello 1982, saranno sufficienti gli adeguamenti tariffari, la nuova addizionale, la sovrimposta a garantire la finanza locale per il 1983, e basterà il gettito della nuova imposta sui fabbricati a garantirla per il 1984 e il 1985?

È questa una domanda alla quale non si può rispondere in termini di assoluta certezza e di piena garanzia. Previsioni non affrettate consentono di essere ottimisti e di rispondere, quindi, positivamente; si tratterà, però, anche di seguire con molta attenzione l'andamento di questa nuova imposizione, per eventualmente apportare quegli aggiustamenti e quelle modificazioni che si renderanno necessari.

* * *

La vastità e la complessità degli argomenti che si riconducono al tema generale della finanza locale e le interessanti novità introdotte con il provvedimento di quest'anno, avrebbero certamente richiesto una più ampia e dettagliata relazione.

Il sistema delle autonomie costituzionali non può, né vuole essere soddisfatto esclusivamente in termini di garanzia o di dipendenza finanziaria. Il confronto su questi temi è stato ampio e non può certamente considerarsi esaurito. Desidero esprimere, a nome della Commissione, il sincero apprezzamento per quanti, ed in primo luogo le associazioni degli enti locali, hanno offerto il loro contributo, avanzato le loro necessità, presentato le loro proposte. La difficile composizione di interessi diversi non sarà forse possibile, ma è già dato positivo aver riscontrato che su alcune linee non si sono evidenziate contrapposizioni di fondo e si è anzi registrata una nuova consapevolezza, una nuova disponibilità ad affrontare i temi della finanza locale, del suo divenire, nel senso di una comune responsabilità, di un comune impegno a fronteggiare le difficoltà, a superare la crisi nel segno della perequazione e della giustizia.

A nome della Commissione chiedo l'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto n. 952 del 30 dicembre 1982, con le modifiche proposte dalla Commissione stessa.

Convocato il Consiglio nazionale UNCEM per il 14 aprile a Roma

La Giunta esecutiva dell'UNCEM riunitasi a Roma il 10 febbraio ha deciso la convocazione del Consiglio nazionale per il 14 aprile a Roma per definire, tra l'altro, la convocazione entro l'anno dell'Assemblea nazionale dei Comuni ed Enti associati.

La Giunta esecutiva si riunirà nuovamente il 10 marzo unitamente ai Capigruppo del Consiglio nazionale.

Le Presidenze delle Delegazioni regionali sono convocate per il 13 aprile a Roma.

La Comunità montana nel sistema delle autonomie locali: ruolo e compiti nella programmazione regionale lombarda

Per iniziativa dell'Assessorato agli Affari generali e agli Enti locali della Regione Lombardia, e della Delegazione lombarda dell'UNCEM, si è svolta a Milano, nell'ex Palazzo «delle stelline» l'11 dicembre scorso, una assemblea di amministratori delle Comunità montane lombarde.

L'assemblea ha costituito anche il momento di avvio della nuova esperienza comunitaria in Lombardia poiché si stanno ricostituendo le Comunità montane, sulla base della L.r. 19-7-1982 n. 43 che ha ristrutturato le Comunità montane. Saranno ora 29 invece di 28 con una sostanziale modifica dell'assetto delle Comunità montane nella provincia di Sondrio (la Comunità montana della Valtellina, la più grande d'Italia con 65 Comuni, viene ora suddivisa in 4 Comunità montane coincidenti con altrettante USL, mentre sono sciolte 2 Comunità montane in provincia di Bergamo e di Varese).

Il saluto del Presidente dell'UNCEM

Ha presieduto i lavori il Consigliere regionale Fappani, che è stato relatore in Consiglio sulla nuova legge per le Comunità montane. Erano presenti l'Assessore agli Enti locali Tacconi e alcuni consiglieri regionali. L'UNCEM era rappresentata dal Presidente nazionale dr. Martinengo e dal Segretario generale, il «lombardo» Piazzoni.

Il Presidente Martinengo, salutando i convenuti, ha riassunto il tema della riforma dell'assetto istituzionale degli enti locali in Italia che è oggetto di esame al Senato, illustrando l'atteggiamento unitariamente assunto in questi ultimi anni dall'UNCEM e concretizzato nel documento approvato dal Consiglio nazionale il 26 novembre a Torino nella riunione svoltasi in occasione del 30° anniversario della costituzione dell'UNCEM.

Ha quindi preso la parola l'Assessore regionale Tacconi, il quale, richiamandosi alla recente legge regionale n. 43, ha dato atto al Presidente ing. Cavalli e alla Delegazione regionale dell'UNCEM della collaborazione offerta per pervenire alla revisione delle zone e al varo della nuova legge istitutiva delle Comunità montane. «Il vero cammino delle Comunità montane comincia proprio ora — ha proseguito l'Assessore — poiché il loro domani è legato alla futura legge sulle autonomie locali che il Governo ha presentato al Parlamento e che dovrà disciplinare non solo i ruoli e i compiti dei singoli enti locali ma anche i rapporti reciproci». Le Comunità montane devono rappresentare comunque un «momento imprescindibile del processo di decentramento e di trasferimento dei poteri sinora esercitati in chiave centralistica da parte dello Stato prima e per certi versi, troppi purtroppo, dalle stesse Regioni. Mentre le Comunità montane ricercano la loro identità la Regione compie quindi una sorta di autocritica ammettendo che il rapporto non sempre è stato positivo soprattutto per il proliferare di enti e di ambiti territoriali (distretti scolastici, bacini di trasporto e USL) non coincidenti con il territorio delle Comunità montane ma ad esso sovrapposti in modo disordinato».

Le Comunità montane momento imprescindibile del decentramento

«Con la nuova legge — ha aggiunto Tacconi — si è voluto concentrare nelle Comunità montane, per quanto è stato possibile, le funzioni anche sanitarie aumentando da 6 a 13 le Comunità montane coincidenti con le USL mentre per tutte le Comunità montane sono state confermate le funzioni in precedenza assolte dai disciolti consorzi di bonifica montana e quelle inerenti la programmazione dell'utilizzo dei finanziamenti dei bacini imbriferi montani». L'Assessore ha preannunciato l'attribuzione alle Comunità montane delle deleghe in materia di programmazione sociale, economica e territoriale in stretto raccordo con l'ente intermedio rappresentato dalla «nuova» provincia.

L'Assessore ha poi assicurato che, dopo le consultazioni svolte in ordine al progetto predisposto dalla Giunta regionale nello scorso febbraio in materia di «deleghe», si sta predisponendo un nuovo testo da sottoporre all'esame del Consiglio regionale. Si tratta di un progetto legislativo che è anche un progetto politico, qualificante ed ambizioso perché impegnativo delle volontà politiche, delle capacità gestionali, delle prerogative programmatorie dell'istituto regionale. Si tratta — ha concluso l'Assessore — di un banco di prova importante e significativo per la Re-

gione ma anche per tutte le forze politiche ed istituzionali che si muovono per il rinnovamento e la riforma».

È stata quindi la volta dell'ing. Giovanni Cavalli, Presidente della Comunità montana Val Brembana e della Delegazione regionale dell'UNCEM.

Le esperienze delle Comunità nella programmazione regionale

La sua relazione è stata centrata essenzialmente sulle esperienze maturate nella programmazione regionale, nei rapporti tra Comunità montane e Regione. Dopo aver rilevato che dalla collaborazione tra l'UNCEM e le diverse forze politiche regionali è stata messa a punto in modo valido la nuova figura della Comunità montana e ne è uscita una legge per la loro ricostituzione, Cavalli ha accennato agli adempimenti tuttora in corso presso le Comunità montane per l'approvazione dei nuovi statuti e l'assetto dei propri uffici.

In ordine alla legge di riforma degli enti locali in discussione al Parlamento e a quella sulle deleghe in discussione al Consiglio regionale, il Presidente Cavalli ha riaffermato che «la Comunità montana è un ente teso alla massima valorizzazione dei Comuni che continuiamo a riconoscere come elemento essenziale dell'autonomia locale, punto di riferimento nella programmazione e nella gestione del territorio e ci proponiamo come Associazione di Comuni nella zona omogenea a servizio degli stessi, per consentire una concreta, effettiva possibilità di svolgimento dei ruoli ad essi assegnati, possibilità che talvolta realtà di situazioni, carenza di personale, difficoltà di ordine amministrativo rendono astratte e teoriche, con funzioni di coordinamento che diventano indispensabili soprattutto per una evidente sproporzione esistente in montagna tra territorio, popolazione e possibilità di servizi».

«La nostra posizione non è alternativa ad alcuno e siamo disponibili in particolare per quanto riguarda la programmazione e il piano urbanistico ad un necessario coordinamento da parte della nuova provincia: rivendichiamo ovviamente la gestione autonoma anche sotto l'aspetto programmatorio degli interventi speciali per la montagna. Il tutto per stimolare l'attuazione dell'art. 44 della Costituzione e conseguire le finalità dell'art. 1 della legge 1102».

Il Presidente della Delegazione ha quindi proseguito affermando che «questi problemi vengono affrontati dagli amministratori dell'UNCEM e delle Comunità montane non con spirito dell'arroganza ma neppure con il complesso di inferiorità, anche se ci rendiamo conto delle nostre carenze».

Accennando alle difficoltà del momento attuale in ordine alla programmazione degli interventi a fronte di disponibilità finanziarie assai limitate, l'ing. Cavalli ha detto: «In un paese come il nostro dove le risorse sono assai scarse e il costo di queste risorse è particolarmente elevato, dove abbiamo assistito a sprechi considerevoli, non si può ignorare l'esigenza di massimizzare il rapporto benefici-costi e noi con la responsabilità e la concretezza che ci contraddistinguono siamo disposti ad accettare questo criterio, ma evidentemente non lo possiamo accettare per l'intera quantità delle risorse disponibili in quanto riteniamo che una parte di queste deve essere utilizzata per raggiungere sull'intero territorio della regione una soglia minima di servizi e di possibilità di operatività e quindi indirettamente una premessa di disponibilità di prodotto lordo interno per unità valida per tutti e sull'intero territorio della regione».

Pur condividendo l'impostazione della Regione per finanziare impianti di fognatura e depurazione, l'ing. Cavalli ha ricordato che «non si può ignorare che vi sono ancora centri non raggiunti da strade per cui le popolazioni devono sobbarcarsi disagi che non possono che portare all'abbandono di queste zone. È pertanto necessario che oltre ai progetti di più largo respiro si pensi ad un programma di interventi finalizzato, per consentire su tutto il territorio regionale un livello minimo di servizi da realizzarsi in un arco predeterminato di tempo: un qualcosa del genere di quello previsto dall'ENEL, dalla SIP o dalla RAI-TV che hanno fissato un programma per consentire un livello minimo di servizi su tutto il territorio da realizzarsi in un arco di tempo predeterminato».

Necessario un «progetto montagna»

Dopo aver dato atto alla Regione dei progetti speciali già allestiti per l'Oltrepò Pavese e per la Valtellina, l'ing. Cavalli ha proposto di procedere alla realizzazione di un «progetto montagna» formulato in tempi ristretti e visto con realismo, tenendo conto anche di alcune esperienze già maturate. Gli interventi dovranno avvenire sulla base di valutazioni comunitarie e non in relazione a singole richieste superando visioni clientelari dei problemi e rispondendo alle effettive esigenze che soltanto chi opera nella Comunità montana sa conoscere e valutare. Purtroppo, i piani socio-economici, i piani agricoli e i piani urbanistici che hanno comportato tanti sforzi da parte delle Comunità montane, frequentemente sono rimasti fermi negli uffici regionali. Tutti gli operatori delle Comunità montane hanno valutato concretamente la situazione della loro zona nel momento in cui hanno approvato i piani suddetti operando anche con fantasia ma ricercando le correlazioni fra l'attuale situazione, gli ipotetici traguardi da conseguire e i costi che queste realizzazioni comporterebbero.

L'ing. Cavalli ha quindi rilevato la necessità di modificare radicalmente il sistema della «partecipazione» che così come viene svolta non ha alcun risultato produttivo e risulta puramente dispersiva. Per avere un senso la «partecipazione» dovrebbe essere fatta con consultazioni con interlocutori qualificati e rappresentativi già in fase di impostazione di problemi, in modo da poter conseguire una valutazione comune sia sui criteri ispiratori che sull'ar-

ticolazione dello strumento attuativo. Dovrebbe poi ripetersi con una più ampia partecipazione ad elaborazione avvenuta della proposta legislativa o di intervento per verificare se i criteri ispiratori sono stati tenuti nella giusta considerazione.

Richiamandosi alla estensione del territorio montano lombardo (oltre il 42% ed oltre 1/3 dei Comuni della Regione, con 1 milione di abitanti rispetto a 9 milioni nell'intera Regione) il Presidente della Delegazione regionale ha concluso affermando che «la nostra montagna non ha l'aspirazione a trasformarsi in una melensa cartolina illustrata ma deve consentire di vivere ai cittadini che vi risiedono, che hanno gli stessi diritti degli altri cittadini della Regione. La programmazione regionale deve valutare esattamente il problema della montagna in modo che cultura, disponibilità umana, spazio, ambiente, forza lavoro possano trovare giusta valorizzazione e contribuire al progresso di tutta la Regione».

Dopo il saluto recato a nome dell'UPI dal dr. Pandolfo, Presidente della Provincia di Vicenza, si è aperto un dibattito che ha registrato interessanti e vivaci interventi.

Sono intervenuti tra gli altri i Presidenti di Comunità montane Fazzini, Maserati, Torsani, Presidente dell'Azienda regionale delle Foreste, i Presidenti delle Comunità Alto Garda, Pelizzari, Val Sabbia, Barbiani, l'Assessore regionale alla cultura Galli e il Consigliere regionale Losa. È anche intervenuto il Segretario generale dell'UNCEM soffermandosi ad illustrare iniziative sviluppate in altre Regioni per il «progetto montagna» e in materia di deleghe, richiamando anche l'esperienza della Toscana circa il trasferimento di oltre il 50% del personale regionale alle Comunità montane e alle Associazioni intercomunali titolari delle deleghe. Piazzoni ha anche dato un giudizio positivo sulla nuova legge regionale lombarda per le Comunità montane, sollecitandone la completa attuazione.



Unione nazionale comuni comunità enti montani

SEDE CENTRALE	00185 ROMA Viale del Castro Pretorio, 116 - tel. 06/465.122 - 464.683 (segr. telef. perman.) Orario d'ufficio: 8-14; martedì, mercoledì, giovedì anche 15-17; sabato chiuso
DELEGAZIONI REGIONALI	
PIEMONTE	10123 TORINO - presso Assessorato Prov. Montagna - Via Lagrange, 2 - tel. 011/546.571
VALLE D'AOSTA	11100 AOSTA - Consorzio BIM - Piazza Narbonne, 16 - tel. 0165/23.68
LIGURIA	16124 GENOVA - Salita S. Francesco, 4 - tel. 010/291.470
LOMBARDIA	20124 MILANO - presso Ass. Reg. Enti Locali - Via Fabio Filzi, 22 - XXII piano - tel. 6262.4818
Provincia autonoma TRENTO	38100 TRENTO - presso Consorzio BIM Adige - Piazza Centa, 13 - tel. 0461/25.732
Provincia autonoma BOLZANO	39100 BOLZANO - Consorzio Comuni - Lungotalvera S. Quirino, 10 - Tel. 0471/38.101
VENETO	32043 CORTINA D'AMPEZZO - Presso Comunità montana Valle del Boite - Via Marconi, 3/A tel. 0436/60.668
FRIULI-VENEZIA GIULIA	33100 UDINE - presso Ente Friulano Economia Montana - P.za Patriarcato, 3 - tel. 0432/22.804
EMILIA-ROMAGNA	40124 BOLOGNA - presso I.S.E.A. - Via Marchesana, 12 - tel. 051/231.999
TOSCANA	55023 BORGO A MOZZANO (LU) - presso Comunità montana Media Valle Serchio - via Umberto I - tel. 0583/88.346
MARCHE	60044 FABRIANO (Ancona) - presso Comune - tel. 0732/35.77
UMBRIA	06100 PERUGIA - via M. Fanti, 2 - tel. 075/66.717
LAZIO	00185 ROMA - Viale del Castro Pretorio, 116 - tel. 06/464.064 - 474.0387
ABRUZZO	67100 L'AQUILA - presso Comunità montana Amiternina - Via Marrelli, 77 - tel. 0862/62.033
MOLISE	86100 CAMPOBASSO - presso ASCOM - Via Roma, 65 - tel. 0874/95.703
CAMPANIA	80133 NAPOLI - presso ERSAC - P. Maria Cristina di Savoia, 40 - tel. 081/685.311 int. 268
PUGLIA	71100 FOGGIA - presso Consorzio Gargano - Viale C. Colombo, 243 - tel. 0881/33.140
BASILICATA	85100 POTENZA - Piazza 18 Agosto, 1 - tel. 0971/20.079
CALABRIA	88100 CATANZARO - Via Padre Antonio da Olivadi
SICILIA	90139 PALERMO - presso ASACEL - Via Emerico Amari, 8 - tel. 091/580.479 - 588.643
SARDEGNA	09100 CAGLIARI - Viale Regina Elena, 7 - tel. 070/662.516

Comuni e Comunità montane nella riforma delle autonomie locali

La tavola rotonda di Torino indetta da UNCEM ed ANCI Gli interventi di SANTINI, BARILLÀ, CASIRAGHI, TRIVA, MURMURA e LATINI con MARTINENGO moderatore

Franco Bertoglio

Come abbiamo ampiamente riferito sul n. 1/83 di questa rivista, in occasione delle manifestazioni per il 30° anniversario dell'UNCEM a Torino si è svolta il 26 novembre 1982 un'interessante Tavola rotonda che ha coinvolto nella discussione del tema «Comuni e Comunità montane nella riforma delle autonomie locali» autorevoli rappresentanti delle principali forze politiche.

Con il Presidente dell'UNCEM dottor Edoardo Martinengo nella veste di moderatore, sono infatti intervenuti il dr. Renzo Santini dell'Ufficio enti locali del PSI, Domenico Barillà dell'Ufficio enti locali del PSDI, la dr.ssa Nicoletta Casiraghi in rappresentanza del PLI, l'on. Rubes Triva dell'Ufficio enti locali del PCI, il sen. Antonino Murmura del Dipartimento autonomie locali della DC e il dr. Carlo Latini dell'Ufficio enti locali del PDUP.

L'intervento di Martinengo

Il Presidente dell'UNCEM ha iniziato ricordando che il Consiglio nazionale dell'UNCEM aveva in mattinata approvato un documento sul tema dell'ordinamento delle autonomie nell'ambito del quale risultava molto evidenziata una proposta dell'UNCEM alle altre Associazioni degli enti locali e anche alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni: quella, cioè, di un incontro costruttivo affinché le rappresentanze degli enti locali e delle Regioni trovino congiuntamente il modo di offrire al Parlamento e alle forze politiche un contributo autorevole per la miglior formulazione della legge di riforma.

Questo perché il Consiglio nazionale dell'UNCEM ritiene si tratti di una legge importante sulla quale deve essere ricercato nel Paese e in Parlamento il massimo delle convergenze, nella convinzione che non si tratta di un fatto di maggioranze politiche ma si tratta di un fatto che interessa e interesserà nei decenni futuri l'intera ossatura, non solo periferica, dello Stato, riconoscendo ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane, alle Regioni di essere Stato come il Governo, il Parlamento e i Ministeri.

«*La presenza nel disegno di legge predisposto dal Governo delle Comunità montane (e la presenza di queste anche in quasi tutte le proposte che erano state avanzate dalle diverse forze politiche anni addietro in Senato) sembra quasi un qualche cosa in più, che ad un certo punto si è aggiunto, per fare in modo che ci fosse ma che sembra abbastanza avulso dal contesto generale della linea politica che in questo e in quegli altri documenti si finisce con il rilevare. Forse* — ha detto Martinengo — *la giustificazione a questa sensazione che noi abbiamo è quella che le forze politiche, ed anche il Governo, sono probabilmente preoccupate di non dare la benché minima sensazione che si voglia instaurare accanto a Comuni, Province e Regioni un quarto livello di governo che gli accordi politici e l'impostazione della cultura istituzionale di questi ultimi anni hanno in qualche misura abbastanza rigorosamente voluto evitare. E del resto, lo notava recentemente anche Pototschnig, la stessa impostazione che viene data alle associazioni intercomunali sembra riecheggiare questa preoccupazione*».

Pur accettando questo tipo di preoccupazione, Martinengo ha voluto sottolineare ed evidenziare come sin dai tempi della fondazione dell'UNCEM, che nacque proprio in questo spirito, si sia rilevata in Italia, dopo ottant'anni di vita unitaria, la «*specificità*» dei problemi che investono le zone montane. Martinengo ha ricordato che lo rilevava anche l'on. Triva al 9° Congresso UNCEM di Bologna del marzo 1981, sottolineando proprio che la ragion d'essere degli sforzi e dell'attività dell'UNCEM va ricercata in questo qualche cosa in più rispetto a problemi, modi di vita, quantità e qualità di servizi nei confronti degli amministrati che hanno i Comuni e la gente delle zone di montagna.

Se è vero che si è individuata nel Comune la cellula fondamentale delle autonomie nel nostro Paese, è anche vero che le incombenze che vengono demandate ai Comuni trovano in molta parte del territorio nazionale, per la dimensione e le caratteristiche demografiche dei Comuni stessi, non poche difficoltà ad esprimersi compiutamente, con danno ancora una volta rilevante per le popolazioni che su questi territori vivono.

«*E allora* — nota Martinengo — *in un modo o nell'altro tutte le forze politiche hanno in fondo riconosciuto l'esigenza di arrivare a delle forme di aggregazione dei Comuni, che sono state individuate in maniere diverse nel contesto di varie proposte, fino a giungere ad uno stadio avanzato nella formulazione della proposta governativa che si può accettare o non accettare ma che indubbiamente risente moltissimo di quella preoccupazione cui accennavo di non arrivare ad un quarto livello di governo*».

Secondo Martinengo in tale proposta, non esplicitamente, ma fra le righe, si dice che i Comuni piccoli non dovrebbero esistere più ma che, poiché esistono, si prevedono forme di aggregazione che hanno come scopo quello di arri-

vare alla fusione e all'unificazione di detti Comuni; si consentono forme di convenzione che comunque salvaguarderanno la reale possibilità operativa di molti piccoli Comuni; si dà addirittura la possibilità di avvalersi di aziende costituite ad altri livelli costituzionali e si riconosce l'esigenza e la funzione delle Comunità montane.

«*A questo punto* — ha detto Martinengo — *noi dell'UNCEM non vorremmo che questo riconoscimento delle Comunità montane, che sembra calato in quegli articoli 43 e 44 quasi in modo anomalo rispetto all'orientamento dell'impostazione legislativa, avesse soltanto la funzione di rappresentare per i piccoli Comuni di montagna quasi una sorta di associazione già imposta in modo che non ci siano problemi e che attraverso quella i Comuni possano esprimere una loro reale autonomia e possano rendere ai loro amministrati i dovuti servizi. Noi riconosciamo che questa può essere, in fondo, una delle funzioni delle Comunità montane, ma vorremmo che non fosse l'unica: vorremmo che alla Comunità montana restasse anche qualcosa di quello spirito riconosciuto dal Parlamento unitariamente o quasi al momento dell'emanazione della legge 1102, quando della Comunità montana si pensò di fare lo strumento reale dello sviluppo dei territori di montagna, avendo sin da allora accertato che per quei territori la funzione del Comune era insufficiente*».

Il Presidente dell'UNCEM ha poi espresso l'augurio non solo che dalla tavola rotonda potesse scaturire un contributo ulteriore ai lavori di perfezionamento dello strumento legislativo da proporre all'esame del Senato ma anche che questo esame non abbia a subire ulteriori rinvii o dilazioni.

Il parere di Renzo Santini

Il dr. Santini ha iniziato ricordando che il Partito Socialista ha chiesto che il progetto di legge presentato dal Governo sulle autonomie venga aperto ai contributi di tutte le forze politiche, al di là dei rapporti tra forze di governo e forze di opposizione, perché si tratta di un progetto di riordino istituzionale e come tale richiede quindi il confronto e l'apporto di tutte le forze democratiche costituzionali.

«*Siamo convinti* — ha detto — *che occorra un forte radicamento delle autonomie locali, un forte potere del governo locale, se vogliamo che vi sia un contrappeso saldo e solido ad un Governo nazionale che vogliamo più efficiente a seguito di una riforma che incida sui meccanismi inceppati del governo e della formazione del consenso a livello nazionale, affinché questo Paese possa avere una democrazia governante sia a livello centrale che periferico*».

Di qui la necessità che sul progetto di legge vi sia una discussione aperta che coinvolga tutti, ed anche la necessità di procedere in modo che entro questa legislatura si possa arrivare a fare approvare il progetto di riordino delle autonomie almeno da uno dei due rami del Parlamento, cioè almeno dal Senato che se ne sta attualmente occupando.

Il tema della tavola rotonda è particolarmente interessante perché concerne il rapporto tra i Comuni e le Comunità montane, ed è vero — come osservava Martinengo — che le Comunità montane nei progetti di legge presentati dalle diverse forze politiche all'inizio di questa legislatura (tranne forse il progetto della DC) avevano un ruolo in qualche modo marginale.

Questa è una delle ragioni che secondo Santini devono convincere tutti che c'è necessità di affrontare questi temi complessi «*anche prescindendo dai progetti di legge che come forze politiche abbiamo presentato al Parlamento, anche se evidentemente esprimevano in quel momento una elaborazione propria di ciascuna forza politica, con il coraggio (senza il quale non si farà mai riforma) di ricominciare a discutere, non ripartendo da zero, ma da una disponibilità alla ricerca di un orientamento comune*».

Per quanto riguarda il tema specifico i momenti di possibile convergenza esistono e Santini spera che la tavola rotonda possa essere l'inizio di un confronto utile, che deve partire da una necessità oggi comunemente avvertita: quella di uscire da una uniformità di regolamentazione legislativa di tutta quella parte di autonomie locali che sta tra il piccolo Comune e la Regione. È ormai un dato acquisito che il Comune di Moncenisio con una trentina di abitanti non può essere regolamentato come il Comune di Milano o di Torino, e infatti il progetto di legge ha compiuto lo sforzo di cercare di dare una disciplina alle aree metropolitane; secondo Santini non è soddisfacente, però è il primo sforzo che si fa di regolamentare diversamente le aree metropolitane e di favorire dall'altra un processo necessario di accorpamento o di avvio alla fusione volontaria dei piccoli Comuni, in modo da arrivare a quelle dimensioni ottimali dell'ente locale senza le quali, come insegna Giannini, non esiste né autonomia né vitalità dell'ente locale stesso.

La stessa necessità del contenimento dei costi, che oggi è un problema grosso, dimostra l'utilità di arrivare ad una dimensione media di Comune che sia in grado di svolgere in modo ottimale le sue funzioni. E non a caso — nota Santini — i dati forniti dal Ministero degli Interni confermano che i Comuni che hanno la miglior efficienza sono quelli della fascia compresa tra i 5.000 e i 20.000, massimo 50.000 abitanti, mentre al di sopra e al di sotto si hanno cadute verticali di efficienza e quindi aumenti della spesa; sono dati di cui bisogna tener conto ricordando che in Italia ci sono 8.072 Comuni, dei quali 1.889 non arrivano a 1.000 abitanti e 4.169 hanno una popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti, mentre 4.120 Comuni fanno parte delle 352 Comunità montane e la metà di questi conta meno di 20.000 abitanti.

Il rappresentante dell'Ufficio enti locali del PSI ha poi detto che a suo avviso «*il progetto di legge del Governo compie uno sforzo meritorio di dare una definizione della nuova Comunità montana, identificandola, e mi pare che sia poi anche la posizione approvata dall'UNCEM, come persona giuridica pubblica non territoriale, costituita fra i Comuni montani o parzialmente montani a norma delle leggi regionali, secondo i principi stabiliti dalla legge della Repubblica, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane. Questo tipo di indicazione è interessante, perché consente di vedere una forma suscettibile di più vocazioni: la Comunità montana può cioè continuare ad essere, come è stata, l'ente che svolge funzioni prevalentemente di programmazione con caratteristiche e compiti particolari attinenti a quel particolare territorio che è la montagna, ma, cosa più ampia e certamente più affascinante, può anche diventare il grande Comune montano, e questa è una duplicità di possibili funzioni sulle quali vale la pena di riflettere*».

Il dr. Santini ha poi citato una recente relazione del dr. Maccari, Presidente della Provincia di Torino e dell'Unione Regionale delle Province Piemontesi, svolta ad un convegno organizzato da ANCI, UNCEM e URPP a Torino in settembre, nella quale si poneva in modo molto chiaro questa potenzialità delle Comunità montane, indicate a modello di un organo di governo sub-regionale e sovraccomunale quale vero e proprio snodo al centro di una complessa rete di interessi, esperienze e collaborazioni interessanti l'intero sistema delle autonomie.

Da una parte la loro funzione e i loro compiti si congurano tra quelli dell'associazione polifunzionale dei Comuni, dall'altra esse appaiono come l'organo più adatto per avviare il processo di formazione del grande Comune di montagna che nel rispetto e nella salvaguardia dei valori di autonomia, di democrazia e di cultura accumulati nel corso di secoli di storia dalle piccole

comunità locali porti ad un processo di accorpamento.

Secondo Santini la Comunità montana può dare agli oltre 4.000 Comuni montani italiani una dimensione diversa, per arrivare a quella visione di un Comune forte che si adegui alle esigenze avvertite ormai da tutta la cultura più moderna, secondo un processo già compiuto in altri Paesi come Svezia, Inghilterra e Belgio, dove la riduzione dei Comuni è stata un impegno per giungere ad una dimensione ottimale per la miglior efficienza e la miglior vitalità del governo locale.

«*Questa* — ha concluso Santini — *mi sembra una prima riflessione sulla quale forse è opportuno soffermarsi, se è vero che il progetto di legge del Governo in realtà prevede (e questa è una sua insufficienza) solo una forma di associazione dei Comuni, quella dei Comuni inferiori ai 3.000 abitanti, finalizzata alla fusione e a questo tipo di associazione, dice il testo di legge del Governo, possono aderire anche le Comunità montane. Quindi, se il progetto di legge è pregevole per quanto riguarda il tentativo di definire la fisionomia giuridica della Comunità montana, è invece ambiguo ed insufficiente nel percorrere una strada possibile e che forse è quella che può suscitare maggior interesse: quella cioè della formazione del grande Comune montano articolato, che rispetti le vocazioni e l'autonomia dei singoli Comuni che concorrono a formarlo, formazione che non può essere lasciata come facoltà, ma deve essere incentivata attraverso forme che la legge potrebbe esaminare e approfondire, proprio per dar vita a una nuova realtà che ci consentirebbe di fare un passo avanti verso la maggior efficienza, e quindi verso la maggior capacità di autonomia e vitalità dell'ente locale*».

Interviene Domenico Barillà

Il dr. Barillà, per il PSDI, riconosce che è stato utile aver diviso in segmenti l'esame del disegno di legge per osservare in particolare Comuni e Comunità montane, ma ritiene comunque che si debba dare un giudizio generale sul lavoro che è stato compiuto, e che non gli sembra molto soddisfacente, perché al disegno di legge governativo non si è dato tanto il carattere della riforma quanto quello di un aggiustamento, di una razionalizzazione di una legislazione ormai troppo vetusta. E questo connotato lo si ritrova in tutti i momenti che il disegno di legge affronta.

«*Qui adesso parliamo di Comuni e Comunità montane, però questa premessa è indispensabile* — ha detto Barillà — *per l'esigenza che tutti quanti avvertiamo, al di là del risultato che cerchiamo di raggiungere; al di là degli obiettivi che UPI, UNCEM, ANCI, Organizzazione della Sanità, ecc. si pongono, vi è un dato unitario sul quale sono d'accordo tutti i Partiti e le Associazioni delle autonomie, ed è quello di pretendere (e non è una pretesa eccessiva) che la riforma porti chiarezza di ruoli, funzioni e competenze nell'assetto amministrativo del territorio. Non è possibile continuare come adesso, quando vediamo che il sorgere di vari organismi e nuove forme di strutture che hanno progressivamente soddisfatto bisogni emergenti qua e là sul territorio fanno sì che a pochi chilometri di distanza vi sia una gran differenza di riferimenti istituzionali, di svolgimento di funzioni, di esistenza di strutture*».

Secondo Barillà chiarezza in tal senso il disegno di legge governativo ne fa poca, anzi crea altri elementi di perplessità poiché si possono individuare duplicazioni di compiti tra Comuni e Province in molte materie e anche una condizione atipica della Comunità montana, sulla quale non vuole ridire cose già dette in sede di Consiglio nazionale dell'UNCEM e prima ricordate dal Presidente Martinengo. Nota solo che le Comunità montane operano nell'intermedio ed è proprio nell'intermedio che è massima quella necessità di chiarezza cui prima accennava affinché ciascuno (Province, Comuni, Comunità montane, enti strumentali) assolva ad uno specifico ruolo. Diversamente la riforma sarà una cattiva riforma e il prezzo sarà pagato da tutti, cittadini e istituzioni locali.

È su questo livello intermedio che dobbiamo dare un contributo propositivo, per porre fine alla confusione che già oggi si può rilevare.

Alcune atipicità sono evidenti: il fatto stesso che per quanto riguarda le USL dove l'ambito territoriale coincide sia la Comunità montana ad assolvere certi compiti, ha di fatto creato due tipi di Comunità montana.

«*Ho indicato questo segmento settoriale* — ha detto Barillà — *a simbolo di tutta una serie di atipicità aggravate da una legislazione di secondo grado che, magari per amore di distinzione, forse ha eccessivamente innovato sul territorio a livello strutturale. È nostro compito quello di fare un'azione all'indietro per riportare all'unità e ad un elemento comune di chiarezza compiti, ruoli, funzioni, competenze, deleghe, perché quando caliamo nella dimensione sub-regionale anche l'istituto della delega diventa importantissimo*».

Secondo Barillà è utile, anche se vi sono diversità, un confronto di opinioni che costituirebbero un contributo per la Commissione del Senato che ha iniziato l'esame del disegno di legge in discussione che «*impropriamente chiamerei governativo perché è stato presentato con molte cautele e con un carattere dichiaratamente manifesto di proposta aperta, ed è stato anche accompagnato all'interno del Governo da non poche perplessità*».

Per la discussione Barillà ha indicato alcuni punti.

Il primo riguarda il problema della collocazione di alcuni Comuni all'interno delle Comunità montane, facendo esplicitamente il riferimento a Roma, città che è inclusa in una Comunità montana, cosa che rappresenta un fattore abbastanza atipico che danneggia, tutto sommato, quella «*specificità del montano*» cui faceva riferimento Martinengo, perché è evidente che le forzature nella delimitazione degli ambiti territoriali possono diventare poi alibi per discorsi ingiusti e di critica nei confronti delle Comunità montane stesse.

Un secondo punto riguarda quel limite dei 3.000 abitanti indicato nel disegno di legge, che è una mannaia che contraddice teoria, prassi e volontà di far chiarezza: o il limite dei 3.000 abitanti è valido perché si vuole agire in una certa direzione, o si vuole andare in un'altra direzione e allora quel limite è assurdo e va tolto.

Terzo punto sollevato da Barillà come elemento di riflessione quello della capacità ad agire: «*stiamo assistendo al fatto che molte associazioni delle autonomie locali mettono avanti le mani, e allora per le Comunità montane, per il loro carattere specifico, onde non turbare quel principio sul quale anche l'UNCEM è d'accordo che bisogna organizzare la dimensione locale su tre livelli, la fonte della capacità ad agire noi la vediamo come una fonte autonoma, derivata dai Comuni, derivata cioè da un altro potere istituzionale. Questo però individuando bene compiti e ruoli sul territorio, e per questo ripeto ancora una volta che è necessario risolvere prima i problemi di metodo per avere una posizione comune, e poi magari riincontrarci, per discutere specificatamente e risolvere i problemi di merito*».

L'intervento di Nicoletta Casiraghi

La rappresentante del PLI trova giusto che le diverse associazioni delle autonomie promuovano questo tipo di dibattiti per osservare gli aspetti particolari dei problemi connessi alla riforma delle autonomie stesse, però sottolinea il fatto che non si può prescindere dall'esaminare la materia nel suo insieme per vedere qual'è complessivamente il quadro che si va prefigurando.

Si è di fronte ad una materia che dovrebbe profondamente innovare l'assetto istituzionale del nostro Paese per cui l'esame generale deve essere rivolto anche a funzioni, fisionomia dei singoli enti e ai rapporti che si vogliono creare tra questi.

Diversamente si rischia di rimanere nel vago, anche perché sulla questione di principio di arrivare ad una riforma complessiva dell'ordinamento delle autonomie locali non più prorogabile sono tutti d'accordo.

Di fronte a situazioni che si stavano incancrenendo, di fronte all'avvenuta creazione in modo disorganico di strutture ad hoc per alcune funzioni, di fronte al proliferare della legislazione di settore si è creato un quadro complessivo caratterizzato da una certa confusione per cui la riforma delle autonomie è diventata un fatto vivamente atteso, prescindendo ad un certo punto anche dalle valutazioni di merito rispetto al «*come*» si pensa di riformare.

Importanza quindi di vedere il quadro d'insieme e importanza, per arrivare finalmente a far chiarezza, di giungere il più velocemente possibile all'approvazione della riforma nel suo complesso senza il rischio di dover ricorrere, causa forzati slittamenti, ad approvazione per stralci.

Se comunque tutti si sono trovati d'accordo sulla necessità della presentazione del disegno di legge, questo in alcune parti ha visto sorgere critiche anche da parte delle stesse forze che hanno contribuito alla sua presentazione; a maggior ragione quindi è necessario che il dibattito metta dei punti fermi su alcuni concetti di fondo.

Uno è indubbiamente quello del riconoscimento dei tre livelli, cosa che comporta chiarezza di posizioni per quello che era stato il più contestato di tali livelli, e cioè il livello Provincia.

«*Quando si parla di Provincia riformata dev'essere chiaro che si parla veramente* — ha detto la dr.ssa Casiraghi — *di una nuova Provincia, non di una Provincia con alcune competenze aggiuntive; questo mi sembra un punto da riaffermare, anche perché oggi stranamente si ritorna da parte regionale in alcuni casi a ripensamenti e ad un nuovo fervore in favore dei Comprensori, cosa che lascia un po' perplessi poiché riproporre oggi (anche se in modo frammentario, da quanto è apparso su alcuni giornali) in alternativa alla Provincia la validità del Comprensorio è un fatto che va un po' contro quello che è stato lo sforzo di chiarimento compiuto in questi ultimi tempi*».

Altro punto importante, già emerso nei precedenti interventi, è quello di compiere uno sforzo per avere un ordinamento più flessibile, più adattabile alla varietà di situazioni reali che il territorio nazionale presenta.

Si inserisce qui ad esempio il discorso dell'area metropolitana.

Per questa, come per la nuova Provincia, magari sarà il caso di discutere per arrivare ad ulteriori affinamenti soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle aree relative, però è importante che nel disegno di legge vi sia stata la percezione del problema. E nell'individuazione sarà anche il caso di fare in maniera che i criteri non siano limitati alle mere caratteristiche demografiche che da sole non danno una situazione abbastanza rappresentativa dell'insieme di variabili che fanno sì che si renda necessario istituire la nuova Provincia e l'area metropolitana.

Ma il discorso di fondo, secondo la rappresentante del PLI, riguarda la verifica dell'opportunità delle forme di associazionismo tra i Comuni e la loro compatibilità con il principio di mantenere fermi i tre livelli di governo sul territorio.

«*È un punto difficile, sul quale a volte si stenta a trovare un accordo; qui il disegno di legge governativo forza molto, poiché fino a poco tempo fa non si osava quasi parlare del problema della soppressione dei Comuni piccoli: oggi si compie un salto abilissimo, in quanto la forma associativa è prevista per i Comuni piccoli all'unico fine di arrivare alla possibilità di formazione di un unico Comune.*

E un salto molto violento, che potrebbe anche risultare limitativo rispetto alle buone intenzioni (buone intenzioni perché è giusto presentare in maniera molto chiara questa possibilità che in alcuni casi è una necessità): porre questo come unico sbocco di una forma associativa, potrebbe anche determinare, al limite, il fatto che forme di tal genere non vengano neanche più perseguite».

Secondo la Casiraghi sarebbe auspicabile forse una maggior gradualità, per passare da un momento in cui si considerava l'universo dei Comuni italiani come un fatto intoccabile ad una realtà diversa; vi sono vie intermedie tanto rispetto agli obiettivi quanto anche rispetto al modo di vedere le forme associative, sia quelle nuove sia quelle che hanno avuto un consolidamento nel tempo e una caratterizzazione molto precisa, come ad esempio le Comunità montane.

Parlando di Comunità montane si entra automaticamente sul terreno della programmazione socio-economica e territoriale: «*si possono anche fare degli sforzi maggiori di immaginazione* — ha detto la Casiraghi — *perché tutto sommato non è detto che per capacità programmatoria si debba intendere solo quella che porta a fare piani socioeconomici o piani territoriali: è anche un modo di amministrare, che può essere applicato a qualsiasi competenza di un ente. Quando si parla ad esempio di gestione dei servizi, non è affatto detto che per assolvere questa competenza non si debbano usare dei metodi di programmazione, anzi*».

Non è quindi il caso di ridurre il problema della Comunità montana al problema di avere o meno la capacità di formulare dei piani: questo tipo di capacità devono averla enti sufficientemente di area vasta, perché per compiere uno sforzo programmatorio socio-economico bisogna integrare variabili che concorrono a formare un quadro più complesso, e anche la Comunità montana non vediamola quasi in forma riduttiva ma piuttosto come ente capace di svolgere funzioni amministrative nel senso più ampio. In fondo la Comunità montana in questi anni è stata investita di competenze da varie leggi statali e, a seconda delle Regioni, anche da diverse leggi regionali, risultando idonea a gestire determinati settori. Quindi non deve temere di essere eliminata se non ha una identificazione di programmazione di tipo generale.

Nel concludere la dr.ssa Casiraghi ha voluto, sono sue parole, «*lasciare aperta una finestra*»: non vale la pena di raccogliere l'idea avanzata da qualche parte delle «*Province montane*»?

In fondo per alcune Comunità montane bisogna anche superare il problema dovuto a una loro eccessiva frammentazione e ricuperarne il significato pieno; ci possono essere casi in cui l'area è così vasta che occorre superare quella dicotomia tra programmazione di area vasta e programmazione sulle materie di competenza.

Perché non ricondurre il tutto alla creazione di un'apposita figura istituzionale? In fondo si è ancora in una fase di laboratorio, di creazione, in materia di riforma delle autonomie locali.

La dr.ssa Casiraghi vorrebbe evitare di chiudere la finestra ancora prima di averla aperta.

L'intervento di Carlo Latini

Il rappresentante del PDUP ha formulato due considerazioni di fondo.

La prima di carattere generale è che «*nel momento in cui affrontiamo il problema della riforma delle autonomie locali bisogna vedere in che modo questa riforma risponde al problema di un*

rapporto di coerenza tra strumenti istituzionali e finalità dell'azione di governo oggi e nei prossimi anni».

Partendo dalla finalità dell'azione di governo, strategica, fondamentale degli anni '80, che al dr. Latini sembra essere quella di dover realizzare in Italia innanzitutto un sistema complesso di pianificazione, soprattutto di fronte a una crisi da cui non ci si riprende e di fronte alla corporativizzazione della società e al proliferare delle istituzioni, *«l'Italia ha bisogno di un potere pubblico al centro e alla periferia che sappia pianificare e programmare poiché tutti i problemi economici, finanziari, produttivi, dell'ambiente, dei servizi, della viabilità, possono essere affrontati e risolti positivamente solo se l'intervento pubblico non è finalizzato ad un vantaggio immediato nel tempo o a un vantaggio particolare di un singolo gruppo sociale.*

Occorre la grande programmazione nazionale e non le piccole concessioni elettorali: un sistema di governo senza programmi precisi, con decreti legge ricorrenti per spese frammentarie, mostra in questo periodo tutta la sua miseria e quindi anche l'opera di supplenza che in questa carenza di programmazione ha svolto il sistema delle autonomie.

Il sistema di pianificazione e di programmazione di cui si ha bisogno è un sistema complesso, poiché deve governare una pluralità di soggetti e di poteri economici e sociali e istituzionali ormai presenti nella società italiana che rischiano un irrigidimento corporativo».

Il dr. Latini porta ad esempio emblematico il conflitto tra associazioni dei Comuni e USL dove, in mancanza di progetti specifici adeguati, rischia di perdersi l'intreccio tra sociale e sanitario e rimangono insoddisfatti i bisogni della collettività.

Nel sistema di programmazione il modello delle autonomie nei tre livelli fondamentali Regione, ente intermedio, Comune, è basilare. *«Questo magari è scontato tra noi, all'interno di questa riunione* — ha detto Latini — *ma accentuare questa affermazione sul piano politico generale in questo momento a me non sembra una battaglia scontata né tanto meno una battaglia di retroguardia nel momento in cui viene avanti la tendenza di rispondere alle difficoltà di governo della crisi e di funzionamento delle istituzioni con una linea che potremmo chiamare di semplificazione e accorciamento del circuito democratico istituzionale, che trova un'espressione magari parziale nel progetto di riordino dei poteri locali laddove si prefigura fra le righe, in modo ambiguo e non esplicito, un nuovo circuito privilegiato Governo-Province, con la permanenza del Prefetto, con il carico non solo di funzioni programmatorie ma anche di funzioni gestionali».*

Secondo Latini questa è una tendenziale emarginazione di quel ruolo fondamentale di snodo che la Regione doveva assumere e si crea, anziché un massimo di connessione, di organicità e di coerenza, una frammentazione di



La Tavola rotonda: da sinistra Santini (PSI), Barillà (PSDI), Casiraghi (PLI), il Presidente dell'UNCEM Martinengo, Triva (PCI), Murmura (DC) e Latini (PDUP)

circuiti paralleli Governo-Regioni, Governo-Province, Governo-Comuni.

In altre parole «*è una critica politica che mi sento di fare al progetto di riordino dei poteri locali* — dice Latini — *che da un lato invece di dare connessione e coerenza al sistema delle autonomie tende a semplificarlo e dall'altro tende a conservare un po' tutti gli enti e gli organismi già esistenti: non è un progetto di riordino ma di riconnessione attorno a un centro*».

La seconda considerazione del dr. Latini è sulle Comunità montane. L'idea guida, ha detto, la ragione di fondo per cui sono state istituite era l'obiettivo dell'equilibrio territoriale e questo «*merita oggi una riflessione politica, una riflessione critica, perché credo si ponga in modo abbastanza diverso rispetto al passato e questo influenza il tipo di Comunità montana che occorre avere*».

In questi anni il riequilibrio territoriale è stato pensato essenzialmente come trasferimento nelle zone dove non vi era sviluppo di attività e forme di sviluppo che invece si erano determinate in altre zone, e allora attraverso ad esempio la politica degli incentivi si è tentato di realizzare nelle zone montane forme di insediamenti artigianali, di industrializzazione, di valorizzazione turistica abbastanza intensiva e privatistica «*che oggi registriamo perdenti da un punto di vista economico e sociale, nel senso che non hanno dato una risposta ai problemi della montagna e che per di più non sono neanche più proponibili data la crisi che quel modello di sviluppo che si voleva trapiantare oggi attraversa*».

In altre parole nelle zone montane oggi non solo non è più il caso di importare un certo modello di sviluppo, ma il modello di sviluppo «*è lì, da sperimentare, da ricercare, attraverso un uso ottimale delle risorse e delle vocazioni produttive, per cui la rinascita e lo sviluppo di queste zone può acquistare un valore, un significato politico strategico del tutto nuovo e particolare rispetto al passato*».

Se ciò è vero, nota Latini, allora la Comunità montana per essere uno strumento istituzionale coerente con un simile obiettivo deve poter esprimere un massimo di pianificazione territoriale e di pianificazione economica per cui, al limite, deve essere qualcosa di più e non di meno del tradizionale ente intermedio.

Di fronte al fatto che le condizioni particolari delle zone montane (assenza di un dinamismo spontaneo, di soggetti imprenditoriali, di stimoli allo sviluppo, di stimoli alle iniziative economiche) rendono la promozione e l'intervento pubblico essenziali, pregiudiziali, perché certi processi di riaggregazione sociale o di iniziativa economica si possano determinare, la Comunità montana se vuole essere intesa non come residuo di un qualcosa che già c'era, ma vuole svolgere un ruolo effettivo nei prossimi anni, deve essere «*non un ente intermedio di serie B, ma piuttosto un ente intermedio super*».

«*Rispetto a questo punto* — conclude il rappresentante del PDUP — *il disegno di legge Rognoni non chiarisce il rapporto tra ente intermedio e Comunità montana e quindi rischia di ingenerare una conflittualità fra questi due livelli che invece hanno elementi affini e esigenze comuni. Non scioglie cioè un nodo che è politico, ma è anche istituzionale*».

Il punto di vista di Rubes Triva

Il rappresentante del PCI denuncia innanzitutto un pericolo: vi è stato quasi un rituale attraverso il quale associazioni, organismi, convegni, hanno preso atto con soddisfazione che è ripreso il dibattito sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie, per cui c'è il rischio che questa soddisfazione si rifletta in modo sottile e pericoloso anche sul merito della questione ...

Per sgombrare il campo l'on. Triva dice subito che il testo presentato dal Governo a suo parere è tutt'altro che il testo di cui si ha bisogno per andare a una riforma dell'ordinamento che corrisponda ad un disegno di reale rinnovamento dell'assetto complessivo dei poteri.

Per rimanere aderente al tema l'on.le Triva teme poi che l'UNCEM concentri forse troppo l'attenzione sulla situazione delle Comunità e meno sui Comuni stessi.

«*Badate* — ha detto — *che potrei con molta facilità parlare di quelle che sono le condizioni economiche in cui versano i Comuni e di cosa si profila per l'83 ed oltre, ma non lo faccio perché sarebbe non corretto in un discorso istituzionale richiamare un discorso di risorse. Ma quello che a mio giudizio è essenziale è che se non riusciamo a dare risposta corretta alla condizione degli associati non riusciremo certo a dare risposta corretta alle forme dell'associazionismo*».

Secondo Triva il problema di fondo, che il disegno di legge Rognoni non affronta e non risolve in modo corretto, è che se i livelli istituzionali devono essere tre, deve essere assolutamente chiaro quali sono le funzioni che competono a ciascuno di essi.

Inoltre il progetto Rognoni ignora totalmente la 278: non fa nessun tentativo di raccoglierne l'esperienza per correggerla e adeguarla, e non è sufficiente pensare che tutto sia affidato alla potestà statutaria, perché anche questa deve potersi muovere all'interno di alcune linee e di alcuni principi che una legge quadro deve affermare.

«*Sotto questo profilo* — ha detto Triva — *l'UNCEM, che è un'associazione che da qualche anno a questa parte ha maturato un'esperienza di forme associative estremamente originale, più che dedicarsi ad esprimere un giudizio sul testo Rognoni e sugli articoli 43 e 44, deve impegnarsi a dare un contributo su quella che è l'esperienza che la Comunità montana ha fatto come forma di associazione di più Comuni, che non tende a proporsi come livello istituzionale per distruggere autenticità, personalità e individualità dei singoli Comuni, ma tende a muoversi affinché i Comuni stessi siano nelle condizioni di svolgere appieno le funzioni loro affidate*».

Secondo Triva, che poi esistano in Italia anche obiettivi di superamento del «*pulviscolo comunale*», sono altri discorsi che riguardano una particolarità di situazioni e non la generalità.

Il progetto Rognoni mantiene intatto un certo quadro delle funzioni attualmente esistenti, mentre invece ci sarebbe bisogno di chiarezza: emergono dal testo Comuni settoriali e Province settoriali ma un carattere generale di Comune e Provincia non emerge.

«*Come fa una Provincia a svolgere quella funzione di ente intermedio tra Comuni e Regione, impegnata nella programmazione infraregionale, e non avere la benché minima competenza in ordine alla programmazione per molti settori (sanità, assistenza, diritto allo studio, ecc.), le cui funzioni sono tutte attribuite direttamente ai Comuni? Come possono d'altra parte i Comuni tendere anche a sostenere e a promuovere lo sviluppo economico se l'unica ed esclusiva funzione attiva, gestionale e operativa è unicamente quella sociale?*».

Su questo punto chiave non chiarito, si tentano di costruire delle forme associative che non possono essere né ricondotte alle povere e schematiche forme previste dal testo, così come non può essere liquidata l'esperienza preziosa delle Comunità montane, dicendo solo che restano per esercitare le funzioni che le leggi della Repubblica hanno stabilito debbano esercitare.

In sostanza — dice Triva — il progetto Rognoni non è una riforma, è una specie di fotografia dell'esistente che tenta di mettere in ordine alcuni capitoli, ma non stabilisce un collega-

mento organico tra i livelli regionali, provinciali e locali.

«Se ci muoviamo sul terreno che tende a fare del Comune l'ente di carattere generale, esponenziale degli interessi complessivi della popolazione, punto sul quale in termini culturali tutti abbiamo concordato anche con documenti prestigiosi ed autorevoli, così come sul terreno dell'individuazione di un solo ente intermedio e su tre soli livelli istituzionali, allora bisogna dire che il progetto Rognoni non corrisponde».

Allora la soddisfazione per la ripresa della discussione deve essere una soddisfazione solo nel senso che consente a tutte le forze politiche di dare un loro contributo a un dibattito che deve portare alla costruzione di un assetto istituzionale coerente col disegno costituzionale; per Triva la soddisfazione non va certo estesa minimamente al contenuto del testo presentato.

L'intervento di Antonino Murmura

Da troppo tempo si discute sulle soluzioni da adottare per la riforma delle autonomie, comunque al sen. Murmura non sembra giusto che si discuta solo sul progetto del Governo, e ne approfitta per sottolineare che detto progetto è firmato dal Governo nella sua interezza, non è *«figlio adulterino o frutto di incesti o concubinaggi».*

Vorrebbe ricordare anche gli altri progetti di riforma, presentati dalla DC e dagli altri partiti, che sono stati oggetto di un lungo e qualificato dibattito che aveva portato alla elaborazione di un testo che poi si era bloccato.

«Diciamo la verità — ha detto Murmura —: *il testo del Governo è servito a sbloccare una situazione di stallo ed è anche il frutto di una valutazione attenta da parte di numerosi giuristi e di diverse componenti politiche attorno al problema delle autonomie e del governo locale».*

Se l'UNCEM celebra un trentennio, si potrebbe anche sottolineare che è quasi un quarantennio quello dell'esigenza di una nuova legge comunale e provinciale, e quindi, più che fare delle diagnosi (materia in cui noi italiani siamo specialisti), dovremmo indicare come vorremmo che l'articolato fosse licenziato dal Parlamento.

Siamo tutti perfettamente d'accordo sul fatto che i Comuni devono essere degli enti generali, esponenziali degli interessi complessivi della comunità con particolari competenze in alcuni settori che sono stati individuati sia nel testo del Governo sia nei testi presentati al Senato e alla Camera da diverse forze politiche.

Ecco, una delle esigenze è quella che le funzioni vengano indicate non *«ad escludendum»*, ma in modo specifico e preciso per consentire poi agli operatori politici e amministrativi di agire con certezza, evitando di essere poi vittime della invadenza di certi organismi di controllo, della magistratura ordinaria e forse presto di quella contabile.

E la chiarezza di funzioni deve essere accompagnata da un'altrettanta chiarezza di disponibilità finanziarie, discorso che è evidentemente complicato dal fatto che si sta attraversando un momento difficile per la finanza pubblica.

Sulla Comunità montana Murmura ha detto: *«Siamo nel problema dell'associazionismo volontario, un associazionismo al quale non si può provvedere ope legis, anche perché — e non credo che sia un parere solo mio — non si può prevedere l'eliminazione coattiva dei Comuni. I Comuni piccoli si possono autonomamente associare in modo volontario nell'ambito di comunità più vaste o di un'associazione più numerosa e credo che la legge sul decentramento urbano citata dall'on. Triva possa essere uno strumento da utilizzare, una strada da percorrere».*

Il sen. Murmura è d'accordo che *«le Comunità montane avrebbero avuto bisogno, sia nel testo del Governo, sia nel testo del sottocomitato ristretto del Senato, sia nel testo di alcune forze politiche, di una maggior precisazione di contenuti e funzioni, non solo di quelle delegate dalle Regioni o nascenti da provvedimenti della CEE o da leggi nazionali, ma coerenti con quegli obiettivi di coordinamento dell'attività dei piccoli Comuni nel settore economico-sociale».*

Chiedendo scusa per il bisticcio di parole il sen. Murmura si è detto convinto che *funzionali* agli obiettivi di riequilibrio territoriale sociale ed economico sono le *funzioni* da attribuire alle Comunità montane, e questa è una strategia complessiva che riguarda non solo le Comunità ma tutto il riordino del sistema autonomistico.

«Quello di una legge di principi, di una legge cornice, di una legge a maglie larghe per i poteri locali è un cammino sicuramente difficile ma anche un obiettivo che, almeno da parte della DC, si vuole perseguire con chiarezza e rigore».

I vecchi giuristi dicevano *«dal fatto il diritto».*

Il sen. Murmura ritiene che anche in questo settore si debba trarre ispirazione dai fatti, senza visioni eccessivamente rigide, per trovare una strada che tenga conto anche delle esperienze maturate giorno per giorno dall'azione degli amministratori locali; si riserva poi di entrare anche in un secondo tempo nel problema del cosiddetto *«status»* degli amministratori locali, poiché è inutile fare leggi anche buone se poi non si dà a coloro i quali devono realizzare sul territorio e nell'ordinamento con attività quotidiana le previsioni della legge il tempo e la possibilità di svolgere quella testimonianza che loro viene richiesta nell'interesse della comunità.

Le repliche

In un secondo giro di interventi, i partecipanti alla tavola rotonda hanno poi approfondito alcuni concetti prima sfiorati e risposto ad alcuni accenni fatti dai colleghi.

Il dr. Santini ha espressamente richiesto al sen. Murmura un approfondimento sul problema dello stato giuridico degli amministratori locali e ha voluto osservare che spesso si parla di coniugare programmazione e partecipazione, ma poi la programmazione viene intesa come un problema di governo centrale e la partecipazione come un esercizio politico da compiersi in periferia.

Ha poi ribadito la centralità del problema di una chiara definizione delle Comunità montane e la necessità di un continuo rapporto tra ANCI - UNCEM - UPI e Regioni per una forte intesa del settore delle autonomie locali ed ha concluso lamentando la scarsità di informazione non solo per l'opinione pubblica ma anche per gli amministratori su quanto succede in sede parlamentare: non si sa mai a che punto sono i lavori, ed anche il discorso della riforma delle autonomie locali non si sottrae a questa disinformazione, sia per quanto attiene al lavoro a suo tempo fatto dal Comitato ristretto della Commissione Affari Costituzionali del Senato sia per quanto riguarda oggi il disegno di legge del Governo.

Il dr. Barillà ha poi rifatto la storia del disegno di legge Rognoni (visto l'appunto del sen. Murmura sulle progeniture), ricordando che un po' tutte le forze politiche si sono in parte dissociate, compresa la DC, rivendicando una certa libertà per poter dare tutti un contributo in positivo.

Si è poi detto un po' preoccupato di mettere in moto meccanismi particolari a seconda delle situazioni locali, cosa che crea poi una gran difficoltà complessiva e impone anche un certo gioco delle parti tra maggioranza e minoranza, tra buoni e cattivi. Ha messo

cioè in guardia dalle suggestioni di certe formule innovative, compresa quell'area metropolitana di cui tutti parlano ma su cui è difficile trovare poi nei fatti una definizione precisa e un accordo completo.

Ha poi risollevato il problema dei controlli, vedendo nel disegno di legge Rognoni anche una riscoperta della figura del Prefetto con tutto ciò che questo comporta.

La dr.ssa Casiraghi è ritornata sulla sua proposta un po' provocatoria (così l'ha definita) della *«Provincia montana»*, fatta nell'intento di approfondire alcuni discorsi al di là di quei tre livelli su cui tutti sono d'accordo. A suo giudizio, comunque, la legge di riforma deve essere una legge il più possibile di principi ma con una certa elasticità che consenta quegli adattamenti utili a far marciare nei fatti la vita amministrativa con il massimo collegamento con le realtà locali, senza affezionarsi troppo alle figure giuridiche.

Il fatto che la Comunità montana sia oggi riconosciuta da tutti è una dimostrazione del fatto che risponde a una esigenza reale e che il tempo e i fatti l'hanno dimostrata valida.

Il rappresentante del PDUP Latini ha detto che a suo giudizio si rischia che li ruolo dei Comuni e delle Comunità, tema del dibattito, finisca per essere un ruolo che dipende molto più da altri livelli che non da loro, soprattutto se si pensa che la Regione a tutt'oggi non è pienamente decollata e la Provincia langue da tempo.

Ribadita la validità della Comunità, Latini si è detto convinto che il ruolo di questa non può non dipendere da una vera programmazione regionale, da un collegamento tra finanza regionale e finanza locale e da una riforma dei controlli, da concepirsi come verifica sugli obiettivi della programmazione.

Ha anche espresso preoccupazioni sui rischi che si corrono nella ridefinizione delle Province per le varie spinte locali sugli ambiti territoriali, per cui ha chiesto parametri rigorosi e chiarezza massima su funzioni programmatorie e gestionali.

L'on. Triva, riprendendo la citazione del sen. Murmura che *«dal fatto nasce il diritto»*, ha fatto due esempi: da un canto consorzi (esempio deludente e grave di svuotamento dei Comuni) dall'altro le Comunità montane, esperienza qualificante, esempio avanzato di forme associative che esaltano la personalità del singolo Comune.

È importante quindi dare ad esse una definizione legislativa per non correre rischi in futuro, e l'UNCEM è la sede giusta perché è l'unica associazione che vanta questa esperienza veramente qualificante della creazione di un qualcosa *«di così rivoluzionario sotto l'aspetto dell'associazionismo»*.

Le Comunità, secondo Triva, si rafforzeranno in modo direttamente proporzionale al modo in cui riusciranno a rafforzarsi i Comuni che le compongono: la Comunità è un *«patto di vallata»* che tiene conto pienamente del ruolo fondamentale dei Comuni, non ne disperde il patrimonio all'insegna di astratti modelli di efficientismo o di presunta organicità di distribuzione di ruoli.

Il sen. Murmura ha ribadito che nessuno vuole fare delle Comunità montane il quarto livello di potere (rischio che anche Santini paventava e chiedeva di superare) e anch'egli le ha individuate sul piano dell'associazionismo comunale, confermandone la validità dimostrata dai fatti.

Sullo status degli amministratori ha detto che il testo è fermo ai primi sette articoli perché in periodi di crisi di Governo non è possibile riunire Commissioni, e ne ha illustrato alcuni aspetti fondamentali, augurandosi che al più presto possa proseguire l'iter relativo.

Sul problema dell'informazione sui lavori parlamentari, ha detto che in Senato è stato istituito un sottocomitato dando la possibilità a tutte le forze politiche di farsi assistere anche da esperti non senatori per consentire un ampio scambio di vedute: si tratterà, alla ripresa dei lavori parlamentari, anche in stretto contatto con le associazioni delle autonomie, di continuare il lavoro già impostato per smussare le divergenze e collocare il disegno di legge del Governo nel quadro di quanto in precedenza già maturato dalla Commissione Affari Costituzionali sulle altre proposte presentate dalle varie forze politiche.

Sul problema dei controlli ha ricordato che, anche sulla base di certe recenti sentenze, finché il Sindaco svolge funzioni anche di ufficiale di governo evidentemente rimane un penetrante potere di controllo da parte del potere centrale.

Nella serie di repliche si è inserito anche il Presidente Martinengo, soprattutto per rispondere ad alcune preoccupazioni emerse sul fatto che si parlasse troppo di Comunità e troppo poco di Comuni. Martinengo ha voluto ricordare che le Comunità sono nate proprio perché i Comuni montani negli anni '50 si resero conto che vi erano problemi che potevano essere risolti solo a livello di valle e che non potevano risolvere da soli; furono i Sindaci in certe zone a decidere spontaneamente di trovarsi assieme attorno a un tavolo in modo periodico e nacquero così quei Consigli di Valle che uomini dell'UNCEM attraverso ad alcuni artifici parlamentari riuscirono a ufficializzare in un decreto sul decentramento del Ministero dell'Agricoltura nel 1955 e che poi, con un lavoro di quasi venti anni, diventarono nel 1971 Comunità montane.

Tutto questo è quindi la miglior dimostrazione che questo tipo di lavoro, che è patrimonio dell'UNCEM, è un lavoro svolto per i Comuni e non contro i Comuni; ne deriva che se non la fa l'UNCEM la difesa delle Comunità montane non la fa nessuno, e gli avvenimenti degli anni tra il '75 e il '78 lo dimostrano apertamente.

«Ho voluto dire questo perché nessuno pensi che l'UNCEM trascuri i Comuni: l'UNCEM — ha detto Martinengo — *è essenzialmente un'associazione di Comuni, ma se questi Comuni autonomamente hanno trovato una loro via per risolvere i loro problemi, e questa via si chiama Comunità montana, l'UNCEM deve impegnare tutta se stessa in difesa di questa via se vuole essere coerente con il suo ruolo»*.

Conclusioni

Quali conclusioni trarre dalla tavola rotonda torinese?

La prima è una constatazione, ed è che l'UNCEM è oggi molto più forte, molto più cosciente del suo ruolo, senza complessi di inferiorità, e cioè era già emerso al congresso di Bologna che, a nostro modo di vedere, ha costituito per molti la presa di coscienza di un'avvenuta promozione in serie A.

Chi, come noi, ha vissuto la storia delle Comunità montane e ricorda, ad esempio, la tavola rotonda di Torino nel 1978 in occasione della 2ª Assemblea nazionale UNCEM (e il tema era già *«La Comunità montana nella riforma dell'ordinamento degli enti locali»*), non può non notare la notevole differenza di clima, l'atteggiamento ben diverso delle forze politiche nei confronti delle Comunità montane.

Ma ciò ci sembra conseguente ad un'altra constatazione: allora si discuteva ancora di cosa le Comunità *«potevano essere»*, oggi le Comunità hanno dimostrato coi fatti cosa *«sono»*; allora per gli uomini dell'UNCEM si trattava di trasmettere ad altri la loro fiducia, oggi — anche se ovviamente non mancano zone d'ombra — si possono esibire risultati e fatti tangibili, da tutti verificabili.

Sentendo oggi la voce dei rappresentanti degli uffici enti locali delle principali forze politiche, si possono cogliere, al di là delle ovvie sfumature di carattere ideologico e di collocazio-

ne, alcune certezze, che ci sembrano queste:

1) tutti sono d'accordo che una riforma delle autonomie collegata a una riforma della finanza locale non è più procrastinabile;

2) tutti sono d'accordo sui famosi tre livelli (Comune, ente intermedio, Regione).

Qualche dubbio, nell'intermedio, c'è ancora sulla Provincia: ma questo ente non è nuovo a crisi di identità, e la sua storia è ricca di corsi e ricorsi; già Crispi voleva eliminare le Province sul finire dello scorso secolo, e anche in questo non sono mancati ciclici momenti di dubbio, che le Province hanno poi finito col superare crediamo — ma questo è un convincimento personale — per quella stessa forza dei fatti e della validità di una certa dimensione territoriale che, su un altro piano e su un altro livello, è stata la carta vincente anche delle Comunità montane;

3) tutti sono d'accordo sul mantenimento delle Comunità montane, avendo finalmente chiarito qual'è il loro «*livello*» e avendo finalmente superato (non tutti, ma quasi) quella «*confusione dell'intermedio*» che negli anni 1977-'78 aveva creato un grandissimo caos tra Provincia - Comprensorio - ente intermedio - Comunità montana;

4) tutti sono anche d'accordo sul ruolo fondamentale del Comune, ma è anche chiaro a tutti che questo non significa niente se si mettono sullo stesso piano il Comune montano di 30 abitanti, quello di 20.000 e la metropoli.

A nostro modo di vedere gli ultimi due punti sono quelli che creano i maggiori problemi.

Le Comunità montane per la difficoltà, se non l'impossibilità, di trovare un qualcosa di corrispondente in pianura, dove manca sul piano dell'aggregazione dei Comuni l'elemento geografico determinante che fa sì che una valle sia una valle e che a quella dimensione possano essere ricondotti tutta una serie di fatti e di problemi.

E i Comuni perché è evidente che quello di 30 abitanti è troppo piccolo mentre Torino è troppo grande.

I problemi nascono dal fatto che, come giustamente ha detto qualcuno nella tavola rotonda, è facile prendere atto della realtà, fare diagnosi, ma è difficile trovare soluzioni che a livello legislativo si traducano in linee di carattere generale adatte alla multiforme varietà di territorio e di distribuzione demografica del nostro Paese.

Ma questo non deve essere un alibi per rimandare all'infinito la soluzione di un problema così basilare per la vita e la credibilità delle nostre istituzioni democratiche.

Una nuova figura professionale per l'Ufficio di piano della Comunità montana

Giorgio Franceschetti e Lino Calzavara *

Pubblichiamo uno studio dei professori Giorgio Franceschetti e Lino Calzavara dell'Istituto di Estimo rurale dell'Università di Padova sulla nuova figura del coordinatore-tecnico dell'ufficio di piano da prevedere nell'organico delle Comunità montane.

In particolare la pubblicazione, data l'ampiezza della stessa per la profondità dei temi trattati, avverrà, per ragioni di spazio, in due tempi.

In questo numero viene tratteggiato il profilo professionale di tale nuova figura, con indicazione di compiti e funzioni che sarà chiamata ad assolvere.

Nel prossimo numero sarà trattata la metodologia formativa della nuova figura professionale.

Premessa

A dieci anni dall'entrata in vigore della Legge 1102/71 recante nuove norme per lo sviluppo della montagna, si può constatare che la maggioranza delle Comunità montane che hanno redatto piani di sviluppo sono state costrette a ricorrere all'apporto od alla consulenza di figure professionali in varie misure estranee alla loro struttura (liberi professionisti, docenti universitari, ecc.). Si è infatti instaurato fino ad oggi un atipico fenomeno che vede la Comunità montana il più delle volte dipendere tecnicamente dall'esterno per la stesura del piano di sviluppo.

Questa situazione ha determinato talora alcune conseguenze negative quali quella di ridurre la partecipazione della popolazione al processo di pianificazione. Sulla popolazione di montagna è quindi presente il pericolo di vedere «declassato» il proprio ruolo che dovrebbe essere quello di protagonista del proprio sviluppo. Manca in sostanza, allo stato attuale delle cose, una struttura organizzativa in grado di fare da ponte tra le istanze che provengono dalla collettività locale (associazioni, organizzazioni, enti, singoli cittadini) ed i protagonisti ultimi della pianificazione socio-economica (organismi politici e tecnici). Peraltro anche i piani migliori rischiano di diventare inattuabili se non vi è chi, alle dipendenze dell'ente locale, è in grado di coordinare con continuità il piano medesimo.

A questo punto il discorso cade inevitabilmente su quella che si è rivelata come una delle lacune più macroscopiche della organizzazione delle Comunità montane nel primo decennio di vita. Ci si riferisce alla mancata, o comunque episodica, attivazione degli uffici di piano che ha privato i nuovi enti locali di uno strumento indispensabile per poter compiere quel salto di qualità che da più parti ci si attendeva.

Il ruolo negativo giocato dalla carenza di personale e, soprattutto, di figure professionali con preparazione specifica, sembra non essere sfuggito neppure al legislatore. Mentre infatti nella legge istitutiva delle Comunità montane veniva demandata ai nuovi enti la facoltà di provvedere o meno alla costituzione degli uffici di piano (legge 1102/71, art. 4, comma 3°), la legge integrativa del 23 marzo 1981, n. 93, meglio nota sotto il nome di «legge Vagli», prevede per ciascuna Comunità montana, entro il termine del 31 dicembre 1981 «l'assunzione per pubblico concorso del segretario e del personale tecnico ed amministrativo dell'Ufficio tecnico urbanistico» (art. 7). Nel medesimo articolo viene anche precisato l'ammontare numerico del personale tecnico spettante a ciascuna Comunità, e variabile dalle quattro alle nove unità in rapporto al numero di Comuni e/o di abitanti ricadenti all'interno della Comunità montana. È da rilevare come la «legge Vagli» non specifichi la qualifica e le funzioni del personale tecnico dell'Ufficio di piano, rimandando il tutto, evidentemente, alla competenza degli organi regionali o, eventualmente, delle singole Comunità. Ciò dipende dal fatto che ciascuna Comunità montana presenta connotazioni socio-economiche e territoriali particolari. È logico pertanto ritenere che l'organigramma dell'Ufficio di piano abbia gradi di libertà che variano per singola Comunità montana, per cui quest'ultima rivolgerà la propria attenzione verso quelle figure professionali in grado di garantire una specifica competenza in quei settori ritenuti centrali per le politiche economiche e sociali della zona.

A prescindere comunque dalle considerazioni concernenti l'aspetto organizzativo dell'Ufficio di piano rimane per ora la constatazione della improrogabile necessità di dare finalmente corpo a tale strumento, come elemento portante dell'intero processo di pianificazione socio-economica.

* Istituto di Estimo Rurale dell'Università di Padova.

Significato ed importanza del coordinatore tecnico-pianificatore per la Comunità montana (1)

Alla luce delle considerazioni precedenti l'Ufficio di piano della Comunità montana assurge dunque ad elemento portante dell'intero processo di pianificazione socio-economica. Si è anche avuto modo di constatare, attraverso altre esperienze, come la funzionalità di questo «strumento» sia in gran parte legata all'attuazione di una strategia finalizzata alla creazione di quadri tecnici, specifici per la Comunità montana.

In questa precisa ottica prende avvio la proposta, di una prioritaria figura professionale da inserire nell'Ufficio tecnico della Comunità.

Il suggerimento non vuole essere uno sterile esercizio di astrazione, ma bensì un tentativo, per costruire con gradualità una figura su cui far leva per concretizzare le aspirazioni delle Comunità montane ed essere finalmente protagonisti di una programmazione autonoma, dinamica ed incisiva.

Per questo nuovo tecnico si è scelto l'appellativo di *coordinatore tecnico-pianificatore* (termine con il quale lo si indicherà d'ora in poi), intendendo con questo sottolineare sia il ruolo fondamentale ad esso attribuito nel processo di pianificazione sia la funzione di collegamento alla quale è chiamato all'interno dell'Ufficio di piano.

Rinviando ai successivi paragrafi l'approfondimento delle funzioni e della professionalità del coordinatore tecnico-pianificatore, preme per ora sottolineare come con questa proposta si cerchi da un lato di colmare alcune lacune emerse, sotto l'aspetto operativo, nei primi anni di attività delle Comunità montane, e dall'altro di dar corpo ad una figura polivalente, ma altamente qualificata, per l'Ufficio di piano. Il nuovo tecnico pertanto è stato concepito sia come animatore-supervisore dell'attività dell'Ufficio di piano, sia come elemento di congiunzione tra la popolazione ed i responsabili della pianificazione.

A partire da questa figura professionale si pensa di riuscire ad attivare un graduale processo di maggiore autonomia da parte della Comunità montana delle responsabilità decisionali previste dalla legge e da farsi proprie dal piano generale di sviluppo socio-economico.

Attraverso un recupero ed una valorizzazione del contatto con le componenti sociali e la popolazione, di cui questa figura ne potrà essere il tramite, il processo di pianificazione potrà acquisire maggiore completezza ed affermarsi anche come fenomeno culturale.

Profilo funzionale del coordinatore tecnico-pianificatore

Per delineare i contorni della figura professionale del coordinatore tecnico-pianificatore è necessario individuare l'ambito specifico in cui tale tecnico si colloca sia all'interno della struttura dell'Ufficio di piano, sia, più in generale, nei confronti dell'intero processo di pianificazione socio-economica. Va sottolineato che manca, purtroppo, a qualsiasi livello, un supporto legislativo in grado di dare orientamenti di una certa specificità in questo ambito.

Gli unici suggerimenti circa il personale da inserire nell'Ufficio di piano provengono finora proprio da quelle figure professionali che hanno partecipato in prima persona alla elaborazione dei piani generali di sviluppo in aree montane.

Questa situazione ci porta a concludere che, allo stato attuale, l'esperienza pratica sembra essere il fattore che più di ogni altro permette di cogliere le necessità e le carenze riguardanti la strutturazione tecnica delle Comunità montane.

In mancanza quindi di un organico quadro di riferimento, la definizione del profilo funzionale del coordinatore tecnico-pianificatore non può che risentire, evidentemente, di un certo empirismo. Si è cercato tuttavia in questa fase di dare spazio, nei limiti del possibile, a quelle istanze che, come già accennato, sono il frutto di esperienze concrete di pianificazione nelle zone montane e che pertanto godono del suffragio della controprova dei fatti.

Un altro espediente, inoltre, cui si è fatto ricorso, è consistito nell'individuare alcuni spunti ritenuti di particolare interesse nell'ambito dell'intervento pubblico in altri settori, come ad esempio quello socio-sanitario.

La descrizione del profilo funzionale del coordinatore tecnico-pianificatore avviene mediante la definizione progressiva del ruolo, delle funzioni, delle attività ed infine dei compiti (2).

Ruolo del coordinatore tecnico-pianificatore

Il coordinatore tecnico-pianificatore è la persona che coordina le varie fasi in cui si articola il processo di pianificazione socio-economica della Comunità montana. Egli pertanto deve essere in grado di attivare e dirigere le diverse operazioni intese a definire le risorse, i bisogni e gli obiettivi dell'area montana di sua competenza, ai fini della predisposizione, attuazione e verifica del piano generale di sviluppo.

All'interno della struttura dell'Ufficio di piano spetta al coordinatore tecnico-pianificatore promuovere l'armonica integrazione dei diversi operatori tecnici, compresi anche eventuali esperti esterni, indirizzandone l'attività nel quadro di una comune strategia di lavoro. Dato il suo ruolo centrale e fondamentale, è l'interlocutore tra l'Ufficio di piano e gli organi politico-amministrativi della Comunità montana (Consiglio e Giunta), organi ai quali spetta orientare la pianificazione comunitaria per quanto concerne la politica territoriale e socio-economica.

Spetta inoltre alla figura professionale in questione indicare (coadiuvata dai singoli esperti di settore, interni ed esterni) le possibili alternative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed attivare sistemi di valutazione e controllo prima, durante e dopo la fase di attuazione delle scelte.

Viene richiesta, infine, al coordinatore tecnico-pianificatore la capacità di

---

(1) La figura professionale che viene di seguito descritta non potrà certamente risolvere da sola i problemi relativi alla pianificazione di una Comunità montana; l'organigramma dell'Ufficio di piano dovrà pertanto comprendere oltre ad un segretario (artt. 7 e 8 della Legge 93/81) e ad alcuni addetti alla segreteria, anche altre figure tecniche il cui apporto è da ritenersi integrativo al ruolo della figura proposta (urbanista, esperti nel settore primario, tecnico di analisi e valutazioni economiche, assistente rurale ecc.). Peraltro alcune di queste figure professionali integrative possono svolgere la propria attività al servizio di più Comunità montane contermini creando in questo modo delle connessioni tra le strategie adottate in aree adiacenti e permettendo inoltre una vantaggiosa ripartizione degli oneri. Si veda a tal riguardo P. Berni nel primo volume «Pianificazione e sviluppo nelle Comunità montane nel Mezzogiorno» - UNCEM, Roma, 1981.

(2) Questi ultimi quattro termini, che nel linguaggio corrente vengono impiegati alla stregua di sinonimi, assumono, nel contesto di una professionalità, significati diversi e specifici, che dal generale vanno al particolare.

In particolare qui è inteso per:

Ruolo: insieme delle funzioni che una persona svolge;

Funzione: insieme di attività, concorrenti ad un medesimo fine, che una persona compie per assumere il suo ruolo (nella società);

Attività: insieme di atti e di compiti compiuti da una persona;

Compito: lavoro determinato che si deve eseguire.

coinvolgere, attraverso adeguati canali, le componenti sociali e la popolazione della Comunità montana, trasmettendone le istanze al fine di orientare positivamente le scelte politiche.

Funzioni ed attività del coordinatore tecnico-pianificatore

Tenendo presenti le definizioni precedentemente date e alla luce del ruolo individuato per questa nuova figura professionale, si cercherà ora di specificarne le principali funzioni ed attività. L'elenco che segue è da ritenersi parziale in alcuni casi, sovrabbondante in altri; di conseguenza suscettibile di modifiche ed integrazioni che potranno derivare da verifiche sul campo.

1) Funzione consultiva nei confronti degli organi politici

— partecipazione alle attività degli organi politico-amministrativi;

— espressione di pareri nella fase di definizione degli obiettivi di sviluppo;

— illustrazione delle istanze e dei suggerimenti emersi nei contatti con le componenti sociali e la popolazione.

2) Funzione di consulenza tecnica

— interpretazione di leggi e regolamenti;

— espressione di pareri su problemi tecnici riguardanti l'attività di pianificazione della Comunità montana;

— valutazione di programmi e progetti predisposti da enti pubblici o privati presenti nel territorio;

— esibizione di materiale e dati riguardanti ed avvaloranti i pareri espressi.

3) Funzione di attivazione e programmazione del lavoro collegiale dell'Ufficio di piano

— recepimento delle indicazioni degli organi politici della Comunità montana;

— predisposizione di un piano organico di lavoro per l'Ufficio tecnico in base al quale ciascun membro trovi una adeguata collocazione;

— coordinamento della attività dei quadri tecnici nella fase di preparazione, attuazione e verifica del piano di sviluppo;

— promozione della valutazione periodica, in sede collegiale, dell'andamento dei lavori dell'Ufficio di piano;

— prevenzione e/o rimozione delle difficoltà operative all'interno dell'Ufficio di piano.

4) Funzione propositiva e promozionale

— promozione di incontri collegiali tra i rappresentanti politici ed il personale tecnico;

— suggerimento di metodi per la realizzazione degli interventi;

— predisposizione di metodi pratici di valutazione degli interventi, nelle diverse fasi, ai fini di una eventuale reimpostazione della programmazione;

— promozione di incontri con le forze sociali e di assemblee con la popolazione;

— formulazione, in tali occasioni, di proposte per rendere più incisiva ed ordinata la partecipazione della base;

— stimolazione nell'ambito comunitario di attività di indagine e di ricerca intese ad approfondire aspetti della realtà socio-economica e territoriale.

5) Funzione di coordinamento e sovrintendenza

— assistenza, con apporto di pareri tecnici e delucidazioni agli organi di partecipazione;

— orientamento nei confronti delle metodologie da adottare;

— indicazione dei criteri di applicazione e di adeguamento alle norme relative alla pianificazione socio-economica e territoriale.

Compiti del coordinatore tecnico-pianificatore

Se si intende rispettare scrupolosamente l'accezione data al termine compito professionale (lavoro specifico che si intende eseguire) si finirebbe col dover specificare decine, se non addirittura centinaia, di azioni elementari riconducibili ad una figura tanto complessa. Il tutto rischierebbe, dunque, di ridursi ad un lunghissimo e noioso elenco, senza contare poi l'obiettiva difficoltà di portare a termine questa fase in mancanza di una concreta esperienza.

Una ulteriore complicazione deriverebbe poi dal fatto che una scrupolosa formulazione dei compiti dovrebbe essere fatta in maniera tale da consentire l'individuazione di alcune componenti caratteristiche fondamentali quali:

— l'operatività, e cioè la designazione dell'atto da compiere;

— il contenuto, vale a dire il soggetto, l'argomento o il campo corrispondente all'atto da compiere;

— la condizione, e cioè la definizione delle condizioni preminenti in cui l'atto viene compiuto;

— il criterio, ossia la definizione del livello accettabile di performance da parte del soggetto (3).

Si comprende facilmente come una specificazione così spinta, se è possibile per una figura professionale ben conosciuta e collaudata, non è agevole certamente nel caso in questione.

In virtù di queste considerazioni, ci si limita, nella definizione dei compiti del coordinatore tecnico-pianificatore, ad un elenco, da ritenersi «aperto» e provvisorio, delle azioni che si reputano fondamentali:

— partecipare alle sedute del Consiglio e della Giunta della Comunità montana;

— registrare mediante criteri sintetici le decisioni qualificanti degli organi politici;

— intervenire nella discussione apportando il proprio parere;

— trasmettere ed illustrare agli altri componenti dell'Ufficio di piano le scelte degli organi politici;

— aggiornarsi continuamente sulle leggi e sui provvedimenti statali e regionali, approfondendo particolarmente lo studio di quei regolamenti che possono in qualsiasi modo incidere sull'attività di pianificazione della Comunità montana;

— individuare per ciascun componente dell'Ufficio di piano l'adeguata collocazione in uno o più segmenti del piano di lavoro;

— illustrare presso gli organi politici i vari momenti in cui si intende strutturare tecnicamente la pianificazione comunitaria;

— in merito al punto precedente portare delucidazioni sui punti oscuri e dirimere le eventuali controversie;

— attribuire specifici compiti al personale, generalmente assunto a tempo parziale, nella fase di rilevazione che precede la elaborazione del piano di sviluppo;

— predisporre gli eventuali questionari impiegati ai fini di una migliore conoscenza della realtà socio-economico-culturale della Comunità;

— suggerire specifici argomenti di indagine e di studio ad enti ed istituti di ricerca con competenza sul territorio della Comunità montana al fine di cogliere particolari aspetti e connessioni nella realtà socio-economica;

— indire incontri tra rappresentanti politici e personale tecnico;

— illustrare in tali occasioni, sulla base dei risultati delle indagini svolte,

---

(3) Livello di performance = grado di riuscita individuale.

le tendenze in atto nella Comunità montana sotto l'aspetto socio-economico;

— organizzare incontri con i rappresentanti di enti, organizzazioni ed associazioni presenti nel territorio ed assemblee con la popolazione;

— recepire le istanze avanzate in queste sedi;

— fornire ai cittadini spiegazioni e delucidazioni circa l'impostazione tecnica e le finalità della pianificazione socio-economica, insistendo sul ruolo attivo a cui essi sono chiamati;

— avanzare proposte concrete per regolamentare la partecipazione della base alla programmazione;

— prendere visione dei programmi e dei progetti predisposti da altri enti;

— esprimere in merito un giudizio di compatibilità con gli obiettivi e le scelte della Comunità montana;

— proporre progetti in sintonia con gli obiettivi prefissati;

— applicare e divulgare metodi che consentano di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili o attivabili;

— analizzare le difficoltà incontrate da altre Comunità montane nella predisposizione ed attuazione dei piani di sviluppo;

— trarre da queste analisi suggerimenti per superare i possibili o probabili ostacoli nella pianificazione;

— convocare, a scadenze fisse, i membri dell'Ufficio di piano per gli incontri collegiali;

— redarre, in seguito a questi incontri, circostanziate relazioni, di cui una copia deve pervenire agli organi politici, sull'andamento dei lavori dell'Ufficio di piano;

— intervenire nella fase di elaborazione ed attuazione del piano ogni qualvolta insorgano impreviste complicazioni e adoperarsi in prima persona al loro felice superamento;

— impostare ed applicare metodi di valutazione diretta ed indiretta per saggiare, nelle varie fasi, l'efficacia e l'efficienza degli interventi programmati;

— proporre agli amministratori, sulla scorta degli elementi emersi al punto precedente, modifiche ed integrazioni del piano.

Professionalità del coordinatore tecnico-pianificatore: conoscenze, abilità pratiche, atteggiamenti

Una volta definito il profilo funzionale del coordinatore tecnico-pianificatore, ne consegue la necessità di individuare i fabbisogni in termini di professionalità per consentire a questo tecnico di assumere il proprio ruolo all'interno dell'Ufficio di piano e, più in generale, della Comunità montana.

Rispettando una prassi piuttosto diffusa, la professionalità viene scomposta in tre settori che interessano, nell'ordine, il campo delle conoscenze, delle abilità pratiche e degli atteggiamenti (4).

Tale suddivisione viene operata unicamente per motivi di comodità espositiva in quanto è ovvio che per lo svolgimento dei vari compiti saranno richieste, magari in misura diversa ma sempre contemporaneamente, certe conoscenze, alcune abilità e determinati atteggiamenti.

La professionalità richiesta va intesa, pertanto, come espressione dell'armonica integrazione delle diverse componenti individuate per ciascuno dei tre settori. L'elenco che segue delle esigenze in termini di conoscenze, abilità ed atteggiamenti per il ruolo di coordinatore tecnico-pianicatore della Comunità montana va considerato, pur nella sua ponderatezza, suscettibile di modifiche ed integrazioni.

Conoscenze:

— legislazione statale e regionale interessante le zone montane;

— la Comunità montana e rapporti con le altre istituzioni;

— teoria e pratica della pianificazione socio-economica e territoriale;

— tecniche di individuazione dei bisogni sociali;

— comprensione dell'ambiente in cui si opera (popolazione, territorio, attività produttive);

— aspetti antropologici del territorio in cui è situata la Comunità montana (fattori politici, sociali, storici, ecc.);

— tecniche di coinvolgimento e stimolazione alla partecipazione della base sociale;

— meccanismi di formazione delle scelte nella programmazione;

— tecniche di lavoro di gruppo;

— tecniche di comunicazione;

— processi di attuazione delle scelte politiche;

— organizzazione ed informatica;

— tecniche di verifica dei risultati.

Abilità pratiche:

— di indagine per individuare i bisogni;

— di analisi delle risorse, accertamento delle condizioni, individuazione dei vincoli;

— di analisi-sintesi;

— di interpretazione della realtà;

— di valutazione critica e autocritica;

— di confronto con analoghi interventi sul territorio, sia a livello nazionale sia in ambiti più vasti;

— di preparazione ed organizzazione di programmi;

— di attuazione di programmi alternativi;

— di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia;

— di coinvolgimento ed informazione attraverso canali adeguati.

Atteggiamenti:

— interesse per la promozione dello sviluppo delle aree montane;

— sensibilità ai bisogni delle popolazioni locali;

— disponibilità alla interdisciplinarietà;

— interesse per la programmazione territoriale e socio-economica;

— disponibilità all'autocritica;

— disponibilità all'ascolto;

— equilibrio nella valutazione;

— elasticità intellettuale e di azione;

— propensione al metodo del lavoro di gruppo;

— fiducia nel ruolo della programmazione territoriale;

— adattamento alle difficoltà e volontà di superamento delle stesse.

---

(4) *Conoscenza:* capacità di richiamare alla mente dati specifici ed universali, metodi e processi, ricordare un modello, una struttura od un contesto.

Abilità pratica: capacità di eseguire un atto singolo o più atti collegati tra loro.

Atteggiamento: disposizione interiore che si manifesta esteriormente nel comportamento verso le persone, gli avvenimenti, le opinioni e le teorie; è una disposizione di sentimento relativamente costante nei confronti di qualcuno o qualcosa.

IL MONTANARO D'ITALIA

viene inviato a tutti i Comuni, le Comunità montane e gli Enti associati all'UNCEM.

Ulteriori abbonamenti (L. 22.000 per 11 numeri annuali) possono essere sottoscritti presso l'Editore.

Sconti particolari sono concessi per abbonamenti cumulativi da parte degli Enti in favore dei propri tecnici ed amministratori.

Contattare la **STIGRA Editrice - 10124 Torino - Corso S. Maurizio 14 - Tel. 011/885622 - C.C.P. n. 23843105.**

Rivalutazione dei centri storici dei Comuni minori

La realtà della Valle d'Aosta a confronto con esperienze esterne: l'Umbria. Un convegno a Pont Saint Martin

Si è affermato in questi ultimi anni il concetto che ciò che merita essere conservato in un centro storico non è soltanto il monumento o l'edificio di valore ambientale, bensì tutto il tessuto urbano fatto anche e soprattutto di edilizia minore.

Questo è il concetto principale che è stato seguito nel recente convegno ed espresso con forza durante i lavori del convegno di Pont St. Martin, dove i centri storici minori, e cioè quelli appartenenti ai comuni piccoli, stragrande maggioranza nel tessuto urbanistico italiano, sono stati esaminati da un'ottica regionale a confronto.

Il confronto, infatti, è avvenuto tra la realtà della Valle d'Aosta e l'Umbria: una zona montagnosa verso una regione con un territorio vario ma soprattutto collinare. Gli stessi, però, i problemi della conservazione, della tutela e della salvaguardia che accomunano l'intera classe amministrativa italiana.

Si parla più spesso delle grandi città: esse fanno notizia perché motivi storici, turistici ed economici privilegiano i grandi agglomerati. L'introduzione di Ferruccio Mannini su «Perché i centri storici minori» ha delineato il problema che via via è stato ampliato con altri contributi.

Quale Assessore all'Urbanistica del Comune di Pont Saint Martin ha vissuto l'esperienza dell'amministrazione dei piccoli comuni in una realtà che si crede costituita dalle sole grandi città.

La realtà del Paese è invece diversa, fatta anche e soprattutto di numerosi centri storici di piccoli comuni, troppo spesso dimenticati nelle politiche di programmazione e nella localizzazione degli investimenti.

Questa varietà di piccoli centri storici trova in Valle d'Aosta una significativa conferma con un solo comune sopra i 5.000 abitanti e 74 piccoli comuni con grande diversificazione di tessuti urbani che vanno dai borghi di matrice medioevale ai villaggi tipici dell'insediamento rurale in collina ed in montagna.

Un nuovo ruolo per il Comune? Sembrerebbe necessario un adeguamento della normativa, intanto. Prosegue l'Assessore Mannini: Oggi le misure vincolistiche non bastano più, occorrono strumenti e incentivi per favorire il recupero rispetto alla costruzione del nuovo, la politica vincolistica ha permesso nella stragrande maggioranza dei casi il mantenimento di alcune strutture del passato che abbiamo il dovere di trasmettere, con il loro valore originale, alle future generazioni. Tuttavia il voler mantenere queste strutture con una politica vincolistica non sempre è riuscito a conservare effettivamente il patrimonio edilizio storico, in quanto ai vincoli si sfugge sempre, magari dopo lunghe diatribe, con interventi edilizi di dubbio valore. Ma, ecco il tema del convegno, gli strumenti legislativi, gli incentivi economici, in una parola la politica statale e regionale per il recupero dei centri storici risponde alle esigenze dei piccoli centri o è nata e studiata sulla realtà delle grandi e medie città?

Saper rispondere a questo interrogativo significa anche individuare gli spazi per una nuova legislazione soprattutto regionale, e per nuove forme di incentivi, anche questi soprattutto regionali: è indispensabile suscitare l'interesse dei privati, stimolare l'impiego delle loro risorse con convenzioni ed incentivi che riducano i tempi burocratici, sempre troppo lunghi, ed altre pastoie sia procedurali che finanziarie.

La situazione generale abitativa ha fatto sì che si riscoprisse il significato del nucleo storico dei paesi e dei piccoli centri.

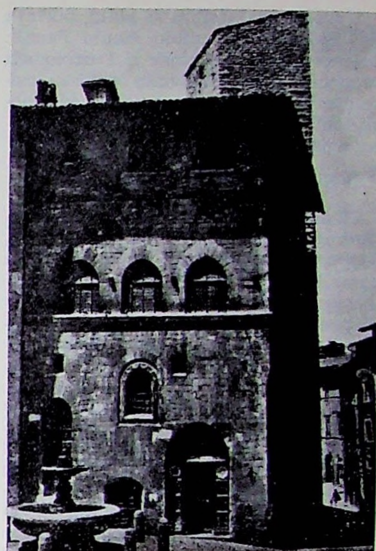
È una riscoperta non da poco in quanto suscettibile di nuovo impulso per l'edilizia e per un rinnovato inte-



Veduta di Pont Saint Martin (Ed. Capurso)



Pont Saint Martin: Ponte romano (Ed. Capurso)



Gubbio: il Palazzo del Bargello

resse per la identità storica dei piccoli comuni.

È quanto ha evidenziato l'arch. Giuseppe Rocca, capo ufficio tecnico del comune di Pont Saint Martin nella relazione «Tendenze in atto nel recupero edilizio di Pont Saint Martin». Ora finalmente ci si è resi conto che il fabbisogno abitativo del nostro paese, non può essere soddisfatto solo ed esclusivamente con la produzione di nuove abitazioni, con la conseguenza di destinare altro terreno ad usi residenziali, commerciali ed industriali, consumando un bene: il territorio, non ripetibile, con la sola certezza di aumentare il desolante squallore delle periferie.

La consapevolezza dello spreco edilizio ha comportato la riscoperta del centro storico della città e più in generale del patrimonio edilizio esistente.

Il dibattito culturale svoltosi nell'ultimo decennio intorno al problema dei centri storici, presenta una continua evoluzione: si è passati dal concetto di «tutela» e di «salvaguardia» a quello di «conservazione integrata» fino a giungere al «recupero» ed al «rinnovo» non solo dell'edilizia storico-monumentale, ma di tutto il patrimonio edilizio esistente nei cui confronti la concezione di bene ritenuto essenzialmente storico, culturale ed artistico si è trasformata in proposta di riuso anche in termini economici.

I dati sulla esperienza di Pont sono i seguenti:

L'analisi degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, realizzati dalla data di adozione del vigente piano regolatore generale ad oggi, evidenzia la consistenza del fenomeno e le tendenze in atto.

Dal 1977 ad oggi gli interventi di recupero hanno interessato 41 unità abitative per complessivi 142 vani e superfici terziarie (negozi ed uffici) per un totale di mq. 4.296.

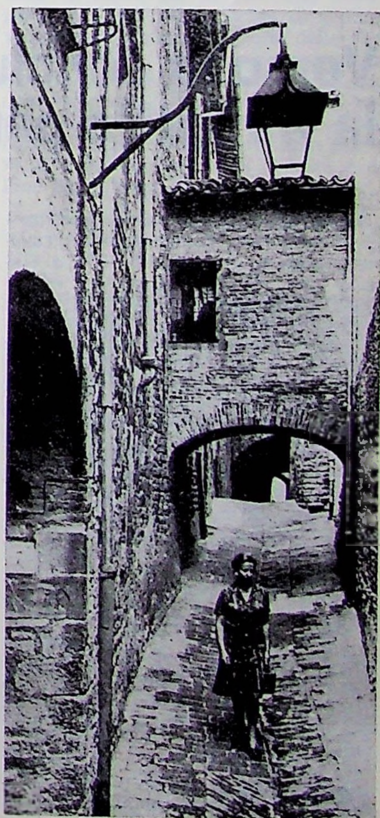
Nello stesso periodo la produzione di nuovi alloggi è stata di 33 unità per complessivi 149 vani e di mq. 6.200 di nuove superfici terziarie.

Gli interventi sono stati totalmente realizzati dall'iniziativa privata (il 7% da imprenditori immobiliari ed il 93% dalla proprietà) mentre l'ente pubblico non ha realizzato direttamente alcun intervento.

Un altro dato importante è che il 61% degli interventi è avvenuto all'interno del centro storico del capoluogo ed in particolare lungo la via Chanoux che rappresenta il centro commerciale del paese, solo il 2% nella frazione alta di Ivery, mentre il rimanente 37% ha avuto luogo nelle restanti parti del territorio comunale.

Secondo l'arch. Rocca si è ancora ad una fase di elaborazione teorica ed al momento la battaglia culturale connessa al recupero non risulta del tutto vinta né dal punto di vista tecnico né dal punto di vista politico.

Il nodo da affrontare è dunque quello di realizzare una convergenza degli interessi pubblici e privati al fine di risolvere i problemi abitativi, culturali, economici e sociali connessi al recupero del patrimonio edilizio esistente.



Gubbio: una caratteristica strada

L'esperienza umbra è stata portata dal Sindaco di Gubbio, Sanio Panfili, in una ampia relazione dal titolo «Il recupero del patrimonio edilizio esistente: valutazione degli effetti ed innovazioni delle strategie e tecniche di intervento».

Il Sindaco di Gubbio ha detto:

«Il centro storico non può essere considerato e trattato come una parte, seppure fondamentale, della città, ma come la città stessa. È una realtà complessa che ha assistito al succedersi di processi di diverso sviluppo economico dove si sono espresse diverse gestioni politico-amministrative e maturati contrasti tra le varie classi sociali; è in questa città che sono stati coltivati principi ideali e culturali e si sono manifestati adeguati rapporti tra la popolazione e l'ambiente; il tutto in un processo estremamente lento di cui oggi possiamo leggere le differenti stratificazioni in un contesto che appare sostanzialmente omogeneo».

Quale ruolo, quindi, per l'ente pubblico e per la sua programmazione?

Il primo elemento non può non venire dal diverso utilizzo delle limitate risorse finanziarie pubbliche. Esse non possono più essere totalmente impiegate per produrre un esiguo recupero alternativo a quello privato, ma piuttosto come stimolo e volano di convenienze economiche che consentano una controllata espansione del mercato e, di conseguenza, un più facile accesso al bene-casa.

Contemporaneamente si deve mettere in atto una politica di convenienza di natura creditizia, fiscale, tributaria, organizzativa, di destinazione d'uso per l'investitore privato. Inoltre, occorre mobilitare il risparmio su programmi precisi con garanzie di investimento e di tutela del risparmiatore.

Di contro, l'ente pubblico, o meglio la collettività, deve essere garantita che siano soddisfatti gli obiettivi di natura socio-culturale in risposta ai principi del recupero attivo ed integrato del centro storico.

Se i Piani particolareggiati esecutivi — sostiene ancora Panfili — sono validi strumenti di attuazione e di controllo per l'espansione e organizzazione della città nuova — in cui deve ancora sorgere ed essere strutturata la vita — non possono regolamentare e prevedere puntualmente la morfologia di una realtà che da anni si stratifica nel centro storico e che continuamente si evolve, si adegua, si sviluppa nelle articolazioni abitative, produttive, economiche, sociali, cioè umane.

Proporre una regolamentazione (con uno strumento urbanistico) per le complesse questioni connesse al permanere della popolazione e alle sue molteplici e mutevoli esigenze, è sicuramente il limite maggiore che i P.P.E. per i centri storici presentano e che ne limitano l'applicabilità.

Il P.P.E. non può quindi che essere uno strumento attuativo di scelte programmatiche e urbanistiche definite a monte, e da qui nasce la necessità e opportunità di una intrecciata strumentazione urbanistico-programmatica finalizzata al recupero che vede:

— nel «P.R.G.» lo strumento urbanistico che definisce e connette i rapporti tra il tessuto esistente e quello di nuova edificazione;

— nei «Piani programma» gli strumenti di programmazione e sviluppo, sia spaziale che temporale, delle funzioni che si svolgono nel centro storico.

M. Ch.

Verso la conclusione la trattativa per gli operai forestali

Nei giorni 1 e 2 febbraio sono ripresi gli incontri tra Ministero dell'Agricoltura, Regioni, SNEBI, UNCEM, e Sindacati per la definizione del nuovo CCNL degli operai forestali 1982-'84.

La Giunta esecutiva dell'UNCEM, riunita a Roma il 10 febbraio 1983, nell'esaminare i problemi relativi al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai addetti alle opere di sistemazione idraulico-agraria e idraulico-forestale — che vede impegnata l'Unione in rappresentanza delle numerose Comunità montane che gestiscono l'attività nel settore — ha approvato il seguente documento:

«L'UNCEM ritiene che i soggetti utilizzatori del contratto siano: ex Azienda statale foreste demaniali; Regioni c/o loro aziende forestali; Province; Comunità montane; Consorzi fra enti locali; Consorzi forestali e aziende speciali; Consorzi di bonifica ed altri enti pubblici.

Le Comunità montane, in forza delle competenze proprie o delegate dalla legislazione statale e regionale, gestiscono direttamente in molte regioni — in amministrazione diretta — attività nei campi idraulico-forestale, della difesa del suolo e della bonifica montana.

Pertanto il campo di applicazione del contratto, per quanto attiene specificamente alle Comunità montane rappresentate dall'UNCEM, può essere individuato come segue:

1) difesa idraulica, sistemazione idraulico-agraria e idraulico-forestale;

2) rimboschimenti, ricostituzioni boschive, selvicoltura ed utilizzazione dei prodotti del bosco e del sottobosco;

3) prevenzione e difesa dei boschi dagli incendi;

4) salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali;

5) valorizzazione ed utilizzazione del territorio rurale a scopi ricreativi e turistici;

6) viabilità di servizio forestale, valorizzazione dei pascoli demaniali, rifugi ed ogni altro intervento di valorizzazione produttiva di risorse del territorio, previsto dalla legge.

L'UNCEM ritiene, inoltre, che debba trovarsi adeguata soluzione, in sede di rinnovo contrattuale, all'inquadramento del personale tecnico-amministrativo eventualmente assunto a tempo indeterminato dalle Comunità montane per le esigenze ed attività sopra contemplate — e comunque in relazione ai flussi di finanziamento e alla realizzazione dei progetti — mediante la seguente formulazione del protocollo aggiuntivo:

«Gli istituti normativi e quelli normativi di carattere economico del presente contratto di lavoro potranno essere applicati, previo recepimento da parte delle Comunità montane, nei confronti del personale tecnico-amministrativo eventualmente assunto a tempo indeterminato per le esigenze e le attività contemplate nel presente contratto.

L'attribuzione al predetto personale di livelli funzionali e retributivi avverrà sulla base di tabelle parametrali concordate a livello di contrattazione integrativa regionale».

Paolo Paschetto pittore delle Valli Valdesi

Aldo Audisio *

La mostra dedicata a «Paolo Paschetto - Pittore delle Valli Valdesi», frutto della collaborazione fra l'Assessorato alla Cultura della Provincia di Torino e il Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» di Torino, con l'ausilio della Società di Studi Valdesi, ha due diverse chiavi di lettura.

Da un lato si propone di ricordare l'artista nato nelle Valli Valdesi, notissimo come decoratore di edifici pubblici e privati, xilografo originale nell'arte sacra, squisito paesaggista, insegnante di composizione decorativa presso l'Accademia di Belle Arti di Roma.

Dall'altro vuole evidenziare il legame di Paolo Paschetto con la sua terra e le sue valli, traendolo dalla sua pittura: le opere della rassegna allestita al Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi», infatti, sono soprattutto ispirate alle Valli Valdesi, da cui l'artista era tenuto lontano per gli impegni di lavoro. Il nucleo principale delle opere esposte, presentato al pubblico per la prima volta dopo la morte di Paschetto, fu realizzato su incarico della Tavola Valdese proprio con lo scopo documentaristico di illustrare le Valli; le altre composizioni, sempre di intendimento documentale, provengono da collezioni private.

L'esposizione ospita pure una sintetica sezione di grafica e incisione che, con esaurienti note biografiche, offre una lettura completa dell'artista e dell'uomo.

La mostra rimarrà aperta al Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» di Torino fino al 10 aprile. È disponibile un catalogo completo delle opere, nell'ultima parte del volume sono contenute le schede relative a ciascuna delle opere esposte, ordinate in ordine cronologico e suddivise in due gruppi, il primo dei quali raccoglie gli acquarelli, i guazzi e gli oli e il secondo le xilografie e la grafica.

Per ogni opera esposta la scheda fornisce brevi informazioni di carattere geografico, storico o etnografico. Dai paesaggi delle Valli Valdesi si è cercato innanzitutto di ricostruire con esattezza il luogo ritratto che, tranne i pochi casi in cui non è stato possibile individuarlo, viene indicato in apertura con il riferimento al comune e alla località in questione. Seguono altre informazioni, utili, quand'essa non sia molto nota, a meglio collocarla nello spazio, o a illustrare altri aspetti e particolari presenti nel paesaggio. Si è così voluto evidenziare anche il valore documentario che l'opera di Paolo Paschetto già oggi viene ad assumere, quando molti dei luoghi e degli aspetti delle valli valdesi da lui ritratti sono così profondamente mutati da renderne difficile il riconoscimento e da richiedere numerose verifiche sul terreno e il ricorso a testimonianze e fotografie a lui contemporanee, per individuarli con certezza.

Scorrendo le schede diventa inoltre possibile seguire, almeno in prima approssimazione, perché le opere esposte costituiscono solo una piccola parte della vasta produzione dell'artista, anche le tracce dei percorsi compiuti dal pittore: se nelle opere giovanili egli sembra concentrare la sua attenzione e affinare la sua tecnica ritraendo con particolare frequenza l'universo ristretto dei dintorni del Tagliaretto e della *Traia*, la casa dei parenti che costituisce il suo punto di approdo nelle estati passate alle Valli, più tardi, tra il '19 e il '20, quando prepara la collezione della Tavola Valdese, egli volutamente si assume il compito di rappresentare non solo i propri luoghi della memoria, ma quelli di tutto un popolo.

La selezione operata in occasione di questa mostra, che ovviamente non poteva seguire in prima istanza criteri di tipo geografico, non consente neppure di seguirlo, passo dopo passo, lungo l'itinerario che, nel corso di circa due anni, lo conduce in tutte le valli valdesi da Rorà al Villar, da Angrogna a Prarostino, da Inverso Porte a Prali e Rodoretto. Chiara appare tuttavia, anche solo dall'esame delle opere esposte in questa occasione, la sua volontà di costruire un vasto e composito affresco delle sue valli col loro paesaggio naturale, ma anche coi tanti e diversi segni che su di esso ha lasciato impressa la presenza degli uomini, la loro vita quotidiana e soprattutto la loro fede religiosa e la sua travagliata storia.

Più tardi (corrono già gli anni trenta) ritroviamo i risultati delle sue campagne invernali, delle brevi puntate compiute alle Valli durante le vacanze natalizie, prima nell'amata Rorà, poi ad Angrogna e in seguito nell'alta Val Pragelato e a Torre Pellice. Più tardi ancora (e siamo già nel secondo dopoguerra) si è infine in grado di vedere pienamente affermate alcune delle sue predilezioni per luoghi che torneranno sempre più insistentemente nella sua opera: l'ampio fondovalle dei prati intorno al Pellice, ma meglio sarebbe dire l'intera vallata rivista e rivisitata tante volte, così come i dintorni di Rorà e di Pian Pra in particolare.

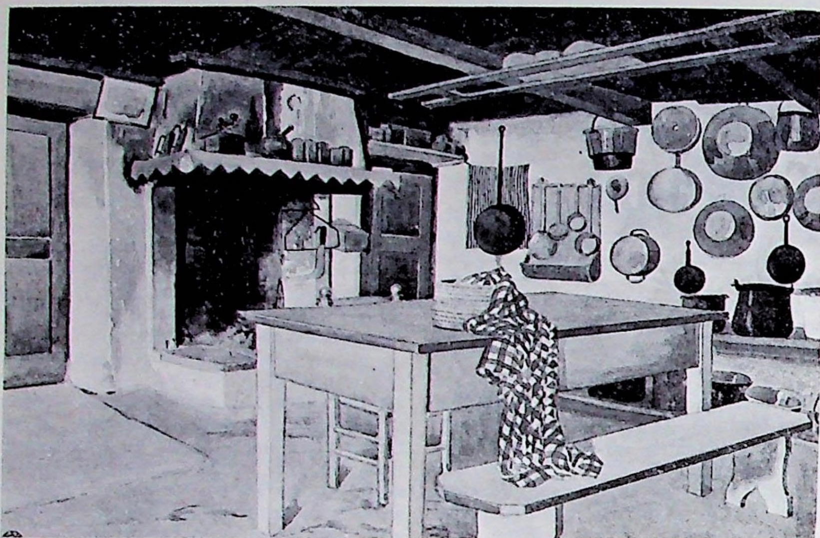
Allo stesso modo l'aver fatto seguire



P. Paschetto: «LA FILATRICE» - olio su tela - Collezione Tavola Valdese

---

* Direttore Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» - Torino



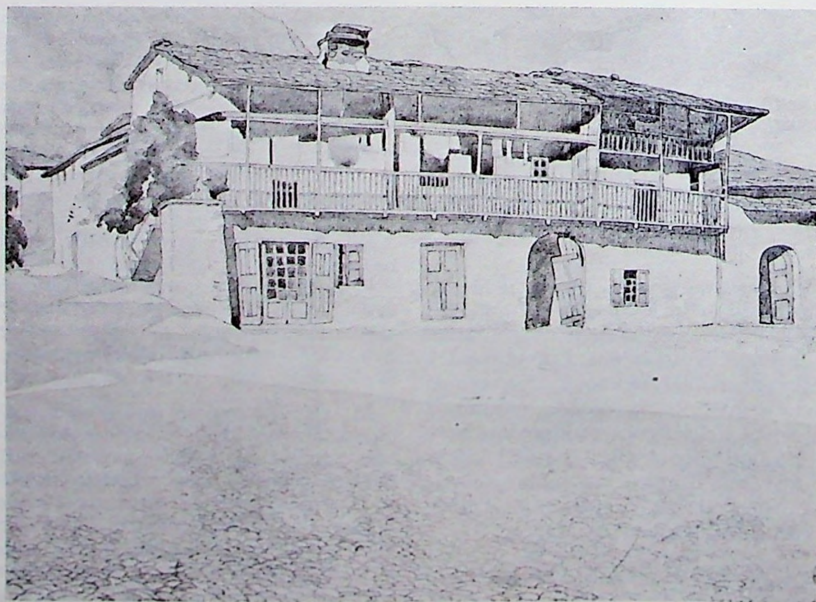
P. Paschetto: «TORRE PELLICE: I GRAND» - guazzo su cartone, 1917 - Collezione Tavola Valdese

l'inquadramento geografico di ciascuna opera da essenziali rimandi alla storia dei luoghi ritratti, risponde sia alla volontà di aiutare il visitatore esterno a quelle realtà a meglio interpretare i soggetti prescelti dal pittore, ripercorrendo con lui una storia che la tradizione ha quasi inscritto nelle chiese, nelle scuole, nelle borgate e quasi in ogni casa e luogo di queste valli dalle vicende tanto tormentate; sia al tentativo di analizzare quali siano gli aspetti di esse che il pittore ha voluto innalzare a immagine e simbolo della propria terra. Colpiscono innanzitutto alcune assenze: mancano tra le opere del Paschetto alcune delle immagini che l'iconografia ottocentesca aveva tradizionalmente utilizzato per descrivere le Valli al loro esterno: il tempio e la Casa Valdese, il Collegio e le case dei professori di Torre Pellice ad esempio, monumenti di una storia, ma soprattutto di una libertà di culto finalmente acquisita. Al contrario in Paschetto altre chiese, altre scuole troviamo numerose, insieme alla casa di Giosuè Janavel e a tante altre dimore meno illustri, anche se altrettanto modeste, ai paesi e alle frazioni, ai campi coltivati, alle strade faticosamente aperte nella neve: sospeso tra presente e passato, lo sguardo dell'artista sembra volersi attardare sugli aspetti più comuni e meno ufficiali delle sue valli: e se le immagini dei templi e delle scuolette quartierali vogliono manifestare la presenza estesa e radicata di una chiesa e di una cultura e altre immagini rinviano immediatamente alla storia delle persecuzioni e delle guerre combattute per affermare la propria libertà di culto e di coscienza, case e borgate, strade e campi costituiscono il segno della presenza di un popolo e di un'altra storia, intrecciata con essa e fatta delle dure lotte per l'esistenza quotidiana. Anche di essa il Paschetto sembra volersi fare interprete dipingendo una natura, un paesaggio in cui è raro che non siano evidenti i segni delle opere dell'uomo.

Paolo Paschetto divenne famoso non unicamente per l'opera rivolta alla sua terra natale, cioè quella che l'esposizione torinese presenta, ma per una lunga serie di incarichi ufficiali. È interessante riportare la biografia sull'Artista collocata in apertura della mostra, per la realizzazione della quale l'arch. Piercarlo Longo, Assessore alla Cultura della Provincia di Torino, si è particolarmente impegnato:

«Paolo Paschetto nasce nel 1885 a Torre Pellice, ma presto va a stabilirsi a Roma con la famiglia dove il padre, pastore della chiesa battista, è stato trasferito. Avviato agli studi classici, nel 1903 li interrompe per iscriversi, dopo aver superato le iniziali esitazioni paterne, all'Istituto di Belle Arti. Negli anni successivi partecipa alle sue prime mostre ed è ancora studente quando vince il suo primo concorso nazionale con il biglietto delle cinque lire.

Lasciata l'Accademia, dove rientrerà cinque anni più tardi, nel 1913, come docente incaricato della cattedra di ornato, inizia un'intensa attività grafica in un momento in cui si va rinnovando l'illustrazione artistica e la decorazione del libro e si ha un ritorno all'antica arte della xilografia. Collabora con numerose case editrici e stabilimenti tipografici, ma la parte più consistente della sua attività è certamente quella legata a *Bilychnis*, la rivista di studi religiosi, storici e culturali diretta dal fratello Lodovico, pastore battista come il padre. Se la mano ancora giovanile di Paolo Paschetto era già stata presente nella stampa evangelica anche in precedenza, d'ora in avanti non ci sarà pubblicazione protestante in Italia che non porti la sua impronta decorativa.



P. Paschetto: «VILLAR PELLICE: SABBIONI» - acquerello su carta, 1918 - Collezione Museo Valdese

Sono di questi anni anche i fregi del Salone degli Stemmi e della Sala dei Cimeli garibaldini in Campidoglio, le decorazioni di due sale del Ministero degli Interni al Viminale e quelle delle chiese battiste di Roma, di Altamura e Civitavecchia e le vetrate della chiesa valdese di Roma.

Tra il '17 e il '19 dipinge la maggior parte dei paesaggi della collezione della Tavola Valdese, una parte dei quali è esposta una prima volta nel '19 a Torre Pellice e una seconda nel '22. Nel '19 è anche presente all'Esposizione Nazionale di Belle Arti di Torino con una serie di disegni a penna illustranti il Padre Nostro nella sezione dedicata all'arte cristiana.

Alle estati alle Valli, alle campagne invernali di paesaggistica si succedono i mesi romani, più ufficiali, meno riposanti, ma altrettanto importanti per il suo inserimento nell'ambiente artistico della capitale: tra il '21 e il '22 vince due concorsi per la serie di francobolli sulla Libia e per una nuova serie italiana; espone, tra il '24 e il '28, in numerose mostre collettive di bianco e nero; nel 1928 vince il concorso per la decorazione del nuovo Ministero della Pubblica Istruzione.

È questo l'ultimo impegno «ufficiale» cui partecipa per molti anni: nel secondo periodo della sua vita si dedica sempre più intensamente, *nella suggestiva pace di monti e valli, nella solitudine solenne, purissima spesso per candore di neve*, al paesaggio. I risultati di questo suo lavoro sono esposti, nel 1930, a Roma nella sua prima personale di paesaggi ad olio e poi, dopo il successo e l'approvazione ottenuti, anche a Torino, nel '32-'33, alla galleria "Il Faro".

Allontanatosi dalla decorazione murale, continua ad essere presente con numerose mostre, personali e collettive, in Italia e all'estero. Nel 1939 affresca l'abside dell'aula sinodale della Casa Valdese di Torre Pellice e intanto comincia a lavorare ai testi di disegno didattico nei quali mette a frutto la sua esperienza di grafico e di insegnante.

Nel dopoguerra ritorna a partecipare, dopo anni di assenza, a concorsi nazionali: vince quello della serie filatelica detta "Democratica" e quello, indetto dalla Costituente nel '47, per l'emblema della Repubblica.

Nel 1949 lascia l'insegnamento, cui si è dedicato per trentacinque anni con *passione ed entusiasmo*, per dedicarsi pienamente a disegnare e dipingere. Si succedono le mostre, quasi ogni estate, nelle sue Valli. A Torre Pellice si spegne il 9 marzo 1963».

NOTA:
Paolo Paschetto, pittore delle Valli Valdesi, catalogo della mostra, Torino, cahier museomontagna n. 21, 1983 (Museo Nazionale della Montagna «Duca degli Abruzzi» - Provincia di Torino - Assessorato alla Cultura); *a cura di:* Aldo Audisio (coordinamento) - Francesco Franco, Rengo Guasco, Giorgio Peyrot, Filippo Scroppo (testi) - L. Barbiani, Osvaldo Coïsson, Daniele Jalla, Ferruccio Jalla, Mirella Paschetto, Giorgio Tourn (collaboratori).

L'articolo riporta brani tratti integralmente dal catalogo.

Spediti gli Atti del 9° Congresso ai Comuni ed agli Enti montani associati

Gli «Atti» del 9° Congresso nazionale dell'UNCEM, svoltosi a Bologna dal 23 al 25 marzo 1981 sul tema «*Comuni e Comunità montane, Regioni e Stato per la crescita dell'economia e della vita sociale in montagna*», vengono spediti in questi giorni a tutti i Comuni e gli Enti associati all'UNCEM.

Il volume (formato 17 x 24, pagine 380), pubblicato dalla Tipografia STIGRA di Torino per conto dell'UNCEM, contiene anche il testo dello statuto dell'UNCEM con le modifiche apportate a Bologna e *viene inviato in omaggio agli Enti associati.*

Per eventuali acquisti occorre versare la somma di L. 15.000 per copia sul c.c.p. n. 23843105 intestato all'Editrice STIGRA, corso S. Maurizio 14, 10124 Torino.

Luci ed ombre del primo contratto del Servizio sanitario nazionale

Guido Gonzi *

La mattina del 2 febbraio, quando ormai buona parte dei negozi di Corso Vittorio a Roma aveva sollevato le saracinesche, abbiamo firmato presso il Ministero della Funzione Pubblica un protocollo d'intesa che va considerato la base dell'ormai possibile primo contratto del personale del Servizio sanitario nazionale. Da mesi e mesi ormai la trattativa era aperta in modo assolutamente inconcludente.

Da un lato una parte pubblica (Governo, Regioni, ANCI e UNCEM) con obiettivi coincidenti spesso solo a parole, con colpi di mano e reciproci sospetti, con tante idee e così pochi soldi per rivestirle.

D'altro canto un fronte sindacale ampio, composito, con fini del tutto contrastanti, provenienze varie (cinque contratti di partenza) varie esperienze, all'insegna della più profonda diversità, quando non divergenza e contrapposizione: confederali ed autonomi, medici e non medici, ospedalieri e territoriali, e via seguitando.

Il protocollo del 2 febbraio è da ritenere, viste le premesse, un risultato positivo e tale da ridare serenità ad un settore che ha atteso troppo tempo senza notizie e prospettive sicure. Solo 1.550 miliardi sono stati resi disponibili dal Tesoro, ma sembrano divisi con giustizia tra le varie parti, dopo una lunga battaglia di cifre che ha consentito di andare al fondo di ogni possibile soluzione e dei relativi costi e riflessi. I risultati stanno stretti a tutti, medici e non medici, dirigenti e tecnici: segno di equanimità, non potendolo dare di larghezza.

Firmavano di prima mattina però, con i rappresentanti di parte pubblica, solo CGIL, CISL e UIL e, nel pomeriggio, un gruppo di sindacati autonomi e di organizzazioni di settore. Non firmavano i medici, anche se da parte di alcuni rappresentanti autorevoli di questa componente si dava la sensazione di voler affrontare la consultazione di base in termini non pregiudizialmente negativi. Non firmavano i dirigenti con un rifiuto decisamente duro e polemico.

Nonostante la scarsa disponibilità di fondi, la parte pubblica può ascrivere a proprio merito alcuni risultati positivi, confrontati con gli obiettivi di avvio della trattativa:

— *perequazione interna* - L'inquadramento economico di tutti i dipendenti in 11 livelli, con l'applicazione delle tabelle del DPR 761 in modo sostanzialmente corretto, supera i contratti di provenienza e garantisce omogeneità di trattamento ad equivalenza di funzioni;

— *perequazione esterna* - Si raggiunge al 96%, nell'arco della valenza del contratto, tra il medico a tempo pieno e lo specialista convenzionato. Il 100% era apparso impossibile sia per carenza di fondi, sia per non precostituire punti di forza per i convenzionati alla scadenza dell'accordo che li riguarda. Si stabilisce inoltre che contratto e convenzioni abbiano d'ora in poi medesime cadenze temporali ed unicità di delegazione di parte pubblica, così che la perequazione resti anche nel futuro elemento non casuale del rapporto dell'universo dei medici con il Servizio sanitario nazionale;

— *rivalutazione economica dell'anzianità pregressa* - Pare garantita in modi equi rispetto ad altri contratti del pubblico impiego;

— *privilegio del tempo pieno* - È stato sostanzialmente assicurato, tanto che rumoreggiano i medici a tempo definito. Del resto, gli obiettivi di parte pubblica erano necessariamente «discriminanti», volendosi utilizzare il momento contrattuale per porre le premesse di un'inversione di tendenza che possa legare, sempre di più ed in modo assorbente, il medico al proprio lavoro nella struttura pubblica;

— *riconoscimento della professionalità* - Un contratto che prevede 11 livelli è già di per sé al riparo da critiche su possibili nefaste conseguenze di appiattimento tra i diversi ruoli dei dipendenti del S.S.N. Si aggiunga che un ampio e diversificato uso di indennità ha ulteriormente garantito un reale riconoscimento della professionalità. Restano certamente ombre e doglianze: ma quale contratto, anche quello più antico e collaudato, ne è esente?

Un esame attento e comparato tra inquadramento, valori tabellari e sistema delle indennità dà una precisa dimensione del sostanziale riconoscimento accordato a professionalità e ruoli ritenuti centrali ed emergenti nel servizio sanitario.

* * *

Restano anche elementi di incertezza riferiti a problematiche tuttora da affrontare definitivamente e quindi aperte ad una gamma fin troppo ampia di soluzioni: compartecipazioni, più o meno riconvertite e ristrutturate; orario di lavoro, aggiornamento e riqualificazione, mobilità del personale ed altre ancora.

Due almeno gli arretramenti cui la parte pubblica (o almeno la componente di questa che più si riferisce alle USL) è stata costretta:

— l'aver lasciato a futuri — e da sempre inutilmente attesi — provvedimenti legislativi la questione delle incompatibilità per i medici dipendenti dal Servizio sanitario, senza nulla affermare in sede contrattuale;

— la soluzione faticosamente inventata per portare «a morte naturale» nel 1985 la questione degli ex medici condotti. Una soluzione che avvierà un enorme contenzioso nelle singole USL e tra ciascuna di queste e le Regioni che dovranno dare orientamenti definitivi al loro livello; che gli ex condotti, inseriti in «fasce orarie» più vicine alle 30 che alle 10 ore, riterranno ingiustamente punitiva; che sarà avversata da tutti i medici dipendenti perché quanto meno strana ed immotivata negli anni '80; che sarà malvista dai medici convenzionati di medicina ge-

---

* Vice Presidente UNCEM, componente la Delegazione per le trattative sindacali

nerale che la stimeranno troppo concorrenziale nei loro confronti. Ma forse è meglio non commentare oltre, salvo aggiungere che sarebbero stati più opportuni provvedimenti di facilitazione delle riconversioni, sempre nell'ambito della medicina del territorio e dell'esodo volontario.

***

Mentre scriviamo queste note frettolose, gli scioperi dei medici sembrano già voler decretare al protocollo del 2 febbraio una fine immatura. È dovere di tutti fare che ciò non sia: anche nostro, per la nostra (piccola) parte.

Ed è soprattutto nostro compito preciso impedire che malumori, in parte comprensibili e giustificabili, di parte medica vengano, da qualche parte politicamente interessata, incanalati per far saltare l'impianto della riforma sanitaria e non per perfezionare e migliorare il primo contratto della sanità.

Testo dell'accordo del 28-1-1983 tra parte pubblica e sindacato sul Contratto nazionale unico della Sanità

Le parti rappresentative della delegazione pubblica Governo - Regioni - ANCI - UNCEM, le organizzazioni sindacali CGIL - CISL e UIL e le associazioni mediche ANPO - ANAAO - CIMO e FIMED e la CIDA - SIDIRS nel quadro dell'accordo del 22-12-1982, convengono quanto segue:

1. Campo di aplicazione e durata

Il presente protocollo d'intesa riguarda tutto il personale delle Unità sanitarie locali di cui al DPR 761/79 e prevede ai fini del governo dei flussi di spesa del FSN la contestualità e contemporaneità fra accordo unico nazionale ex art. 47 e convenzioni ex art. 48 L. 833/78.

A tal fine il Governo adotterà gli opportuni provvedimenti rivolti a dare concreta attuazione all'impegno di cui sopra e a garantire l'unicità della delegazione di parte pubblica e l'allineamento delle cadenze temporali per accordo e convenzioni.

L'accordo unico di lavoro inizierà a produrre i suoi effetti a far tempo dal 1-1-1983 e scadrà il 30-6-1985.

2. Inquadramento economico

Il trattamento economico tabellare lordo spettante al personale delle Unità sanitarie locali è determinato come segue:

	annuo
Livello 1 - par. 100 Personale addetto alle pulizie	L. 3.300.000
Livello 2 - par. 109 Commessi, agenti tecnici	» 3.600.000
Livello 3 - par. 115 Ausiliari socio-sanitari specializzati	» 3.800.000
Livello 4 - par. 133 Op. prof. 2ª cat., op. tecnici, coadiutori	» 4.400.000
Livello 5 - par. 166 Op. prof. 1ª cat., collab. ass. tecnici, ass. amministrativi	» 5.500.000
Livello 6 - par. 173 Op. prof. 1ª cat., coordinatore, ass. sociali	» 5.700.000
Livello 7 - par. 194 Op. prof. dirigenti, ass. religiosi, assist. sociali, coordinatori, coll. amministrativi	» 6.400.000
Livello 8 - par. 233 Assistenti in formazione, veterinari in formazione, collaboratori coord. amministrativi	» 7.700.000
Livello 9 - par. 262 Assistente medico, farmacista, veterinario, biologo, chimico, fisico, psicologo, collab. - procuratore legale, architetto, geologo, ingegnere, e altri - vice direttore amministrativo	» 8.640.000
Livello 10 - par. 339 Coad. sanitario - aiuto, farmacista, veterinario, biologo, chimico, fisico, psicologo, coadiutore ed altri - direttore amministrativo - avvocato	» 11.200.000
Livello 11 - par. 424 Dirigente sanitario, primario, farmacista, veterinario, biologo, chimico, fisico, psicologo, dirigenti ed altri - avvocato - ingegnere - architetto - geologo, coordinatori, direttore amministrativo, capo servizio	» 14.000.000

Ai medici a tempo definito compete lo stipendio dei medici a tempo pieno in ragione di 30/40.

3. Indennità sanitarie

3.1. Indennità medico professionale di tempo pieno

Assistente	L. 6.000.000
Aiuto	» 7.500.000
Primario	» 8.500.000

3.2. Indennità medica per attività in strutture specialistiche

Assistente	L. 2.000.000
Aiuto	» 3.000.000
Primario	» 4.000.000

L'indennità di cui sopra spetta anche ai medici con rapporto di lavoro a tempo definito in ragione dei 30/40.

3.3. Indennità primariale differenziata

Ai primari a rapporto di lavoro a tempo pieno spetta una indennità primariale differenziata (valore medio L. 2.775.000).

I settori e le aree saranno definiti successivamente. Essa spetta anche ai primari con rapporto di lavoro a tempo definito.

3.4. Indennità di assistenza e farmacovigilanza

Ai farmacisti inquadrati nei livelli 9 - 10 e 11 viene corrisposta la indennità nelle misure seguenti fisse:

Livello 9	L. 4.000.000
Livello 10	» 5.000.000
Livello 11	» 6.000.000

Tali indennità assorbono sino a concorrenza tutte le altre indennità finora percepite a qualsiasi titolo.

3.5. Indennità di zooiatria, zooprofilassi e igiene alimentare

Ai veterinari inquadrati nei livelli 9 - 10 e 11 viene corrisposta la seguente indennità fissa:

Livello 9	L. 4.000.000
Livello 10	» 5.000.000
Livello 11	» 6.000.000

A partire dal 1° giugno 1985 agli stessi saranno corrisposti, in analoga misura, le indennità spettanti ai medici.

4. Progressione economica

La progressione economica di ciascun livello retributivo e delle indennità di cui ai punti 3.1 e 3.2 si sviluppa in otto classi biennali del 6% costante calcolato sul valore iniziale e, limitatamente ai valori di cui al punto 2, 3.1 e 3.2 in successivi scatti biennali del 2,50% computati sul valore dell'ottava classe.

5. Altre indennità

5.1. Indennità di direzione per direttori amministrativi

Ai vice direttori amministrativi, direttori amministrativi e direttori amministrativi capi servizio sono corrisposte le seguenti indennità fisse:

Livello 9	
Vice direttore amministrativo	L. 2.000.000
Livello 10	
Direttore amministrativo	» 3.000.000
Livello 11	
Direttore amministrativo capo servizio	» 4.000.000

Tali indennità assorbono sino a concorrenza tutte le altre indennità finora percepite a qualsiasi titolo.

5.2. Indennità di partecipazione all'Ufficio di direzione di cui all'art. 8 del D.P.R. 761/1979

Al personale facente parte di diritto dell'Ufficio di direzione (capi servizio) spetta una indennità di L. 4.000.000 in misura fissa e costante annua.

Per i medici non è cumulabile con l'indennità primariale differenziata.

5.3. Indennità di coordinamento

Ai coordinatori amministrativi e sanitari di cui all'art. 8 del DPR 761/79 spetta una indennità differenziata fissa di:

a) L. 2.800.000 per USL fino a 150.000 abitanti;

b) L. 3.600.000 in USL superiore ai 150.000 abitanti;

ovvero con presenza di una struttura ospedaliera generale ex regionale.

5.4. Indennità di aggiornamento professionale

Al personale inquadrato nei livelli 9, 10 e 11 dei ruoli sanitario, professionale e tecnico, con esclusione dei medici, dei veterinari e dei farmacisti, compete una indennità d'aggiornamento professionale annua e fissa nelle seguenti misure:

Livello 9	L. 1.000.000
Livello 10	» 2.000.000
Livello 11	» 3.000.000

Tali indennità assorbono sino a concorrenza tutte le altre indennità finora percepite a qualsiasi titolo.

5.5. Indennità di incremento, utilizzazione strutture ed impianti

5.5.1. Agli operatori di tutti i ruoli inquadrati dal 1° al 7° livello operanti normalmente o su due turni giornalieri per la ottimale utilizzazione degli impianti attivati per almeno 12 ore giornaliere oppure che siano agenti tecnici operanti su due turni in corsia o struttura protetta anche territoriale o servizi diagnostici compete una indennità di L. 20.000.

5.5.2. Agli operatori del ruolo sanitario di IV, V e VI livello operanti normalmente in turni 3 x 8 anche nei servizi diagnostici ovvero in reparti di terapia intensiva o sale operatorie, indennità mensile di L. 25.000.

5.5.3. Agli operatori del ruolo sanitario del IV, V e VI livello operanti normalmente in turni 3 x 8 in reparti di terapia intensiva o sale operatorie, indennità mensile di L. 30.000. L'indennità di cui sopra viene erogata anche all'operatore professionale dirigente.

5.5.4. Al restante personale compreso fra il primo e l'ottavo livello, che non rientri nelle fattispecie suindicate, sarà corrisposto per l'intera vigenza contrattuale, un premio annuo di avvio riforma sanitaria nella misura fissa di L. 180.000 annue.

5.5.5. Le indennità di cui ai paragrafi 5.5.1, 5.5.2 e 5.5.3 non sono fra loro cumulabili.

6. Inquadramento economico

6.1. Rivalutazione economica anzianità pregressa

L'inquadramento economico nei livelli stipendiali di cui all'art. 1 è effettuato a partire dal 1° gennaio 1983 sulla base degli anni di effettivo servizio di ruolo e non di ruolo prestato alle dipendenze delle amministrazioni di provenienza fino al 31-12-1982.

La determinazione del nuovo stipendio avviene secondo le disposizioni seguenti:

a) per il personale che alla data di entrata in vigore dei nuovi stipendi ha sempre prestato servizio nella qualifica di appartenenza, l'anzianità viene riconosciuta per intero, secondo la nuova progressione economica prevista dal precedente articolo 4, sul valore iniziale del nuovo livello di inquadramento.

Le eventuali frazioni del biennio maturato alla data del 1° gennaio 1983, tralasciando i periodi inferiori ad un mese, vengono utilizzate per raggiungimento della successiva classe o scatto;

b) per il personale che all'entrata in vigore dei nuovi stipendi ha prestato servizio anche in qualifica inferiore a quella di appartenenza, tale servizio viene valutato attribuendo un beneficio pari al 2% per ogni anno o frazione superiore a sei mesi del relativo periodo applicando tale percentuale sullo stipendio iniziale del corrispondente nuovo livello retributivo.

L'importo risultante dall'applicazione del suesposto criterio viene sommato al valore iniziale del livello di inquadramento ed al totale così ottenuto si aggiunge quanto derivante dalla progressione economica relativa al servizio prestato nel livello di appartenenza calcolata secondo la nuova progressione economica prevista dal precedente art. 4.

Qualora la posizione economica così determinata si collochi tra due classi o fra l'ultima classe ed il primo scatto o fra due scatti si attribuisce la classe o scatto immediatamente inferiore.

La somma residua viene mantenuta dal dipendente a tutti gli effetti fino al raggiungimento della successiva classe o scatto e viene, altresì, utilizzata mediante la temporizzazione per il raggiungimento della successiva classe o scatto. Agli stessi fini viene utilizzata l'eventuale frazione di anzianità inferiore a due anni maturata alla data del 31-12-1982 tralasciando i periodi inferiori ad un mese.

Sarà comunque garantito l'importo maturato per anzianità in godimento.

La somma predetta aggiuntiva al livello di inquadramento viene inoltre rapportata in ragione di ventiquattresimi al periodo occorrente per l'acquisizione della classe o scatti successivi ed utilizzata ai fini della ulteriore progressione economica. Il meccanismo dei punti *a*) e *b*) precedenti vale anche per le indennità mediche esclusa la indennità primariale.

Ove per effetto di passaggio di qualifica nelle forme previste il dipendente acquisisca entro il 1° gennaio 1985 una nuova posizione economica tabellare, il maggiore beneficio teorico che ne deriva verrà corrisposto, a partire dal 1° del mese successivo alla data nel quale è stato maturato, nelle percentuali previste secondo gli scaglionamenti che saranno appresso indicati.

7. Norme di primo inquadramento

7.1.

Il personale del ruolo sanitario con funzioni di riabilitazione, operatori professionali di 1ª categoria (terapisti, massaggiatori non vedenti, ortottisti, logopedisti), in servizio alla data di stipula del presente accordo è inquadrato nel 6° livello.

7.2.

Il personale laureato dei ruoli sanitario, tecnico e professionale assunto successivamente alla data di stipula del presente accordo sarà inquadrato all'ottavo livello sino al compimento del 3° anno di servizio e successivamente sarà inquadrato al 9° livello.

7.3. Indennità capi servizio operai

Al personale già in possesso della qualifica di capo servizio operaio con funzione di reale coordinamento e di autonomia funzionale spetta una indennità di funzione di L. 600.000 in misura fissa costante annua.

7.4. Indennità notturna e festiva

Sino alla definizione della nuova disciplina di cui all'ultimo comma del successivo punto 8, i valori della indennità notturna e festiva sono quelli previsti dal precedente accordo nazionale del settore ospedaliero del 24 giugno 1980.

7.5. Lavoro straordinario

Sino alla definizione della nuova disciplina di cui all'ultimo comma del successivo punto 8 i valori monetari del lavoro straordinario restano quelli previsti per il personale ospedaliero in vigore al 31-12-1982 da valere per tutto il personale.

8. Compartecipazioni

Nell'ottica della trasformazione legislativa delle strutture sanitarie (legge 833) e per la riqualificazione dei Servizi pubblici anche in termini di riconversione della complessiva spesa sanitaria, l'istituto delle compartecipazioni vede il suo obiettivo superamento.

Pertanto al fine di incentivare la produttività e di favorire l'ottimale utilizzo dell'insieme delle strutture pubbliche del S.S.N., viene istituito un gruppo di lavoro misto Parte pubblica - Sindacati con il compito di ridefinire l'istituto delle «compartecipazioni» nell'ambito della contrattazione nazionale.

Il gruppo di lavoro, premesso il riconoscimento della valenza precipua dell'intervento medico, perseguirà i seguenti obiettivi:

1) estensione in tutto il territorio nazionale;

2) redistribuzione delle risorse che tenga tendenzialmente conto del rapporto in atto esistente tra le varie professionalità interessate, modificandolo opportunamente ai fini della perequazione tra le varie specialità ed aree operative;

3) istituzione di particolari incentivi di «produttività» legati ad effettivi realizzi di risparmio ed alla maggiore efficacia ed efficienza dei servizi pubblici.

L'attuale disciplina nazionale, secondo le modalità applicative definite in sede regionale e locale, resta in vigore fino al 30 maggio 1983. Per tale periodo, ai fini del calcolo dei massimali attribuibili, si farà riferimento ai tabellari del precedente contratto.

Il gruppo di lavoro affronterà anche i problemi relativi agli istituti della reperibilità, del lavoro notturno e festivo e dello straordinario, al fine di una diversa valutazione degli stessi nel rispetto delle disponibilità complessive dei predetti istituti, in direzione di una sempre maggiore produttività del S.S.N.

8. bis - Perequazione esterna

Quale valorizzazione del tempo pieno, dal 1ª febbraio 1985, l'indennità medico-professionale viene aumentata di L. 1.000.000 in media, ripartendo tale importo tra le qualifiche di assistente, aiuto e primario, secondo il ventaglio parametrico complessivo — eccezion fatta dell'indennità primariale — proposto.

A queste condizioni la perequazione tra gli specialisti convenzionati ed i medici a tempo pieno si raggiunge al 96% nella presunzione che l'orario normale di lavoro settimanale sia di 39 ore.

9. Normativa transitoria per i medici ex condotti

9.1.

Al personale sanitario medico in servizio di ruolo alla data dell'entrata in vigore del presente accordo, in posizione di ex medico condotto è consentito l'accesso al servizio di dipendenza per un numero non inferiore a 10 ore settimanali. Le Regioni determineranno le fasce orarie sulla base di oggettivi carichi di lavoro.

Ai fini del calcolo delle scelte per T.D. si utilizza il rapporto 1800 : 40.

9.2.

Al suddetto personale che non ha operato l'opzione a T.P. è consentito l'accesso al regime di convenzione di medicina generica e pediatrica per un numero di scelte tale da non superare nell'insieme i proventi spettanti al medico a T.P.

9.3.

Il trattamento tabellare delle ore espletate a titolo di dipendenza sarà rapportato sulla quota parte del trattamento del medico a T.D. ivi compresa l'indennità integrativa speciale.

9.4.

La normativa di cui sopra ha vali-

dità in modo tassativo fino al 31 maggio 1985.

10. Relazione tra trattamento economico del medico a tempo pieno e del medico a tempo definito

Nel rapporto tra i trattamenti economici, previsti per il medico a tempo pieno ed il medico a tempo definito l'ammontare complessivo medio mensile, escluse le compartecipazioni, derivante, a parità di posizione, dall'insieme dei proventi non potrà in nessun caso superare per il tempo definito il trattamento economico spettante al medico a tempo pieno.

11. Norme finali

11.1.

Tutte le indennità previste nel presente protocollo vengono corrisposte per 12 mensilità riferite all'anno solare.

11.2.

A tutto il personale in sede di primo inquadramento viene garantito, a regime, un beneficio economico non inferiore alla differenza di livello fra il livello di provenienza e quello di inquadramento.

Scaglionamento degli oneri

11.3.

Ai fini del contenimento degli oneri sul quadro della disponibilità prevista dalla intesa del 22-12-1982 si concordano le seguenti cadenze economiche:

	dal 1° al 7° livello	*non medico dall'8° all'11° livello*	*medici*
1-1-1983	30	24	17
1-7-1983	60	48	34
1-1-1984	75	60	43
1-7-1984	95	83	80
1-1-1985	100	100	100

Le parti convengono di proseguire gli incontri entro il 28-2-1983 per andare al completamento della definizione dei rimanenti istituti nel quadro degli orientamenti emersi nell'accordo sul costo del lavoro del 23-1-1983, quali, tra gli altri:

a) orario di lavoro;

b) diritti, libertà sindacali, diritti di informazione;

c) aggiornamento e riqualificazione;

d) riconversione piante organiche per la migliore organizzazione del lavoro;

e) mobilità - part-time;

f) produttività e sua incentivazione;

g) previdenza e benefici di natura assistenziale e sociale;

h) completamento dell'inserimento delle qualifiche dei settori di provenienza nei nuovi livelli.

La stesura definitiva e completa dell'accordo dovrà avvenire entro e non oltre il 15-3-1983.

Dichiarazione a verbale della parte pubblica

La parte pubblica, al fine di raggiungere l'obiettivo da tutti ritenuto prioritario della perequazione esterna, considerata la sentenza della Corte dei Conti sulla pensionabilità dell'indennità di tempo pieno (medico professionale), dichiara che sulla predetta indennità verranno corrisposti i ratei di 13ª.

Parti firmatarie

Confederali: FLO.

Autonomi: S.Na.B.I.; CISAL; COSAL; CASIL; SNVDEL; CONFAIL; AUPI; SUMI.

Alcuni effetti dell'inflazione sull'impresa forestale

Giuseppe Asciuto

Tra i tanti effetti provocati dai processi inflattivi la presente nota, con riferimento al settore forestale, prende in esame quelli relativi alle variazioni determinate nei rapporti di prezzi ed alle conseguenze sulla organizzazione dell'impresa forestale e quelli relativi alle possibili variazioni intervenute nella propensione all'investimento.

Effetti sui prezzi di macchiatico

Ricordando che non si può parlare di «*prezzo di mercato del legno*» ma di tanti prezzi quante sono le specie e gli assortimenti e che per conseguenza non esiste un prezzo del legno in piedi ma una molteplicità di prezzi correlati, da un lato, alla qualità degli assortimenti ritraibili dalla lavorazione delle piante e, dall'altro, alle spese di lavorazione e trasporto, il problema dei prezzi va affrontato in termini generali, inquadrando anche la situazione italiana nelle tendenze che manifestano i mercati internazionali.

Nel comparto del legname da lavoro già da alcuni anni si è manifestata la tendenza, da parte dei Paesi in via di sviluppo, ad esportare sempre di più prodotti finiti rispetto alla materia prima grezza.

L'azione contrastante dei paesi industrializzati importatori tende a determinare una situazione intermedia basata sui semilavorati, come peraltro si verifica anche nel comparto del legname da pasta per usi cartari.

In ogni caso i mercati internazionali sembrano destinati a subire tensioni sempre più acute anche in relazione alla crescita dei consumi. Secondo uno studio previsivo condotto dalla Commissione economica per l'Europa della FAO sul settore del legno in Europa per l'anno 2000 il consumo europeo dei segati aumenterà del 66,7% rispetto alla media 1969-'71; i consumi dei pannelli di legno del 521%; i consumi di carta del 326,3% mentre quelli di altro legno tondo per l'industria e di legno da ardere diminuiranno del 394 per cento.

Pur a fronte di una produzione mondiale più elevata che nel passato, l'andamento dei prezzi all'importazione negli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta ha manifestato aumenti notevolissimi.

Il progressivo aumento delle quotazioni, al di là dell'influenza dei processi inflazionistici, è determinato dalla crescita della domanda contro un'offerta la cui espansione avviene a spese delle «*riserve*» rigenerabili solo in tempi lunghi, malgrado l'impiego sempre più diffuso delle specie «*a rapido accrescimento*». Per verificare quanto abbia inciso sull'andamento dei costi all'import la svalutazione della lira si è fatto riferimento non al valore dell'unità monetaria sul mercato interno (potere di acquisto della lira, calcolato nel tempo, in base al costo della vita e/o ai prezzi all'ingrosso) ma al dollaro, tenuto conto che con tale moneta si realizza la maggior parte delle transazioni commerciali con l'estero, e pur consapevoli che anche tale moneta subisce processi inflazionistici.

Si è pertanto calcolato il costo per unità di prodotto in valuta USA, utilizzando il tasso medio annuale di cambio; si è così evidenziato il reale aumento del costo all'importazione, depurato dalla svalutazione della lira rispetto al dollaro.

I calcoli riportati alle tab. 1 e 2 confermano che al di là della svalutazione della lira rispetto al dollaro i costi del legname dal 1970 al 1981 sono aumentati notevolmente (indici 1970 = 100):

— legno comune	278,7
— legno da fuoco	404,1
— legno fino	370,7

Di estremo interesse sarebbe l'analisi dell'andamento nello stesso periodo dei prezzi di macchiatico nei paesi esportatori.

Limitando l'esame all'Italia e assumendo come ipotesi che l'andamento dei prezzi mercantili all'interno del nostro Paese abbia seguito quello dei

Tab. 1. - Costo medio (cif) all'importazione di legno e legname (Lit./q.li) ($ U.S.A./q.li)

Anni	*Legno comune*		*Legno fino*		*Legna da fuoco*	
	Lire it.	*$ USA*	*Lire it.*	*$ USA*	*Lire it.*	*$ USA*
1970	2.566	4,09	3.961	6,32	1.234	1,37
1971	2.435	3,94	4.727	6,03	1.366	2,21
1972	2.297	3,94	4.008	6,87	1.103	1,89
1973	3.398	5,83	7.573	13,00	1.182	2,04
1974	5.025	7,73	9.839	15,13	2.104	3,24
1975	4.846	7,42	9.438	14,46	2.253	3,45
1976	5.986	7,20	12.538	15,07	2.556	3,07
1977	7.222	8,18	14.979	16,98	2.820	3,20
1978	7.737	9,12	15.686	18,48	2.871	3,38
1979	8.829	10,63	18.838	22,67	3.923	4,72
1980	11.312	13,21	24.970	29,16	6.203	7,24
1981	12.972	11,40	26.773	23,53	9.057	7,96

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tab. 2. - Indice dei costi (cif) all'importazione (lire correnti) in Italia di legname (1970 = 100)

Anni	*Legno comune*	*Legno fino*	*Legna da fuoco e carbone vegetale*
1970	100,0	100,0	100,0
1971	94,9	94,1	110,7
1972	89,5	101,2	89,4
1973	132,4	191,2	96,3
1974	195,8	248,4	170,5
1975	188,8	238,3	182,6
1976	233,3	316,5	207,1
1977	281,4	378,2	228,5
1978	301,5	396,0	232,6
1979	344,1	475,6	317,9
1980	440,8	630,4	505,7
1981	505,5	676,9	733,9

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

prezzi all'importazione, può tentarsi qualche analisi della variazione dei costi di trasformazione (taglio - smacchio - esbosco e primo allestimento).

Secondo i più autorevoli ricercatori italiani (*) si riteneva che i prezzi di macchiatico, pure caratterizzati da fluttuazioni più marcate di quelle dei prezzi di mercato, avessero una spiccata tendenza a seguire da vicino questi ultimi. All'incremento dei salari, che si manifesta maggiore di quello dei prezzi del legname, farebbero riscontro sempre più progrediti metodi di taglio, di esbosco e di trasporto (il cui costo è abbassato anche dal miglioramento della viabilità), e una sempre più razionale utilizzazione del legname con conseguente riduzione di perdite.

Tale tesi, sicuramente valida fino agli anni settanta, viene oggi smentita dal diverso ritmo di crescita assunto dai salari ed anche dal prezzo di uso delle macchine (legato all'aumento del prezzo delle macchine e dei carburanti) che non è più compensato dal progresso tecnologico.

L'ISTAT fino al 1977 ha rilevato prezzi medi di macchiatico, costi di trasformazione e prezzi mercantili per tipi di bosco e destinazione economica.

L'andamento dal 1973 al 1977 mostrato nelle tab. 3 e 4 evidenzia, per la legna da ardere, una modesta tendenza all'incremento dell'incidenza dei costi di trasformazione sul valore mercantile, mentre viceversa avverrebbe per il legname da lavoro. Anche nel periodo 1978-'82, e per il quale l'ISTAT non fornisce più il dato, sulla base di indagini dirette, si è confermata tale tendenza e per la legna da ardere una accelerazione della tendenza stessa che determina una crescente erosione del prezzo di macchiatico.

La misura delle variazioni di incidenza che il prezzo di macchiatico assume nel quinquennio considerato sul prezzo mercantile è mostrata dalle tabelle 5 e 6 che riportano rilevazioni dirette condotte su imprese forestali che operano in regioni meridionali e riguardano utilizzazioni di boschi di specie a rapido accrescimento.

Mentre per il legname da opera destinato all'industria dei segati il prezzo mercantile si è elevato dal 1977 al 1981 in misura maggiore dell'incremento dei costi, il fenomeno inverso si è verificato per il legname da pasta, ed in genere per il legname da triturazione. Occorre ricordare che proprio tale assortimento grava maggiormente sull'import complessivo di legno in Italia e costituisce pertanto l'oggetto della nuova politica forestale per lo sviluppo della selvicoltura accelerata.

Se si ha riguardo ai semilavorati (pasta semichimica e fluting) si osserva che i relativi prezzi mostrano incrementi comparativamente modesti, rispetto ad altri prodotti forestali importati; e ciò si spiega essenzialmente con le politiche di dumping praticate da molti paesi esportatori negli ultimi anni, anche con l'obiettivo di imporre l'acquisto dei semilavorati rispetto a quello del legname da triturazione.

Ne consegue che l'industria italiana di cellulosa e carta, per mantenersi in condizioni di concorrenzialità, non può pagare per la pasta di legno acquistata sul mercato nazionale prezzi diversi da quelli praticati sui mercati all'importazione; e che quando attinge alle risorse forestali interne, tenuto conto anche della sempre più elevata incidenza del costo del lavoro, agisce deprimendolo sul prezzo mercantile del legno, in ciò favorita dal regime di monopsonio in cui opera su gran parte del territorio nazionale.

Gli effetti sulla convenienza economica privata nell'investimento forestale

La più recente indagine sulla convenienza economica degli investimenti forestali in Italia è contenuta nella *«elaborazione progettuale e tecnica del Progetto speciale n. 24»* della *«Cassa per il Mezzogiorno»* e si riferisce agli im-



(*) G. Giordano: *Il legno dalla foresta ai vari impieghi*. Milano, 1956.

pianti di specie forestali a rapido accrescimento.

La valutazione, riferita ad una superficie di circa 460.000 ettari da realizzare in un venticinquennio, dava luogo ad un saggio di rendimento interno del 7,5%.

Al fine di avere una indicazione sommaria sulle variazioni della convenienza economica privata nell'investimento di forestazione industriale determinatasi dal 1976 ad oggi in relazione ai processi inflattivi, si è proceduto all'esame di alcuni casi concreti di «*forestazione produttiva*» realizzati in comprensori collinari del Mezzogiorno, sufficientemente rappresentativi per quanto riguarda le caratteristiche della stazione e l'impiego di specie a rapido accrescimento (eucalitti e pini mediterranei), sviluppati nel 1977-'78 e 1981-'82.

Si sono prescelte due iniziative, appunto rispettivamente del 1977-'78 e 1981-'82, sostanzialmente omogenee per ampiezza e caratteristiche morfologiche dei terreni. Per rendere meglio comparabili le varie voci di costo e l'incidenza delle stesse sui prezzi mercantili, si è limitato il calcolo ad uno dei due comprensori ed esattamente a quello impiantato nel 1981-'82, verificandone il TIR sia con riferimento all'annata di impianto, sia al 1977 mediante l'adozione dei prezzi e costi 1977.

Per quanto riguarda i costi d'impianto sono stati adottati quelli approvati nei progetti ed effettivamente corrisposti alle imprese esecutrici mentre i ricavi sono quelli preventivati rispettivamente ai prezzi mercantili ed ai costi 1977 e 1981.

Trattandosi di progetti elaborati in attuazione del P.S. n. 24 della «Cassa», si è considerato il contributo in conto capitale del 75% della spesa d'impianto ed il mutuo integrativo del 25% al tasso del 2,5% per 16 anni, nonché



l'anticipazione del contributo in tre soluzioni, fino ad un periodo di 42 mesi sempre al tasso del 2,5%.

I calcoli riportati in Appendice evidenziano per l'intervento all'attualità un TIR dell'8% mentre lo stesso progetto, se fosse stato realizzato nel 1977-'78, con prezzi e costi effettivamente sostenuti in quel periodo, in condizioni tecniche comparabili, avrebbe fornito un tasso di rendimento interno del 10,65%.

La spiegazione di tale differenza si deve ricercare ancora una volta nell'aumento delle voci di costo per effetto dei processi inflattivi sul lavoro e sul prezzo d'uso delle macchine (69,7%) cui corrisponde un modesto aumento (5%) del prezzo mercantile di quegli assortimenti (tondelli da cartiera e cips) che influiscono maggiormente sul prezzo medio per il più elevato peso sul totale della massa legnosa prodotta.

In realtà per i boschi a prevalente (60-70%) produzione di legname da opera per segati (boschi di pino radiata - di pino laricio di Calabria - douglasia, etc.), i cui prezzi mercantili (vedi tab. 8) hanno subito nel quinquennio 1977-'81 incrementi dell'ordine del 78% circa, la tendenza risulta invertita e quindi l'incidenza del prezzo di macchiatico su quello mercantile al 1981 risulterebbe maggiore di quella al 1977.

In ogni caso calcoli di convenienza come quelli esaminati possono soltanto fornire indicazioni sommarie di tendenza essendo soggetti, per l'aleatorietà delle previsioni dei ricavi (sia in termini di produzione che di prezzi) a ribaltamenti anche nell'arco di pochi anni.

Il considerare i costi di impianto ed i prezzi a valori attuali può rappresentare peraltro, per effetto del prevedibile perdurare dei processi inflattivi almeno nel medio periodo, un errore in difetto nella determinazione del TIR. Mentre infatti i costi di impianto, realizzandosi quasi totalmente in due anni, non subiscono sensibili aumenti per effetto dell'inflazione, i prezzi del legno, secondo il fisiologico trend di aumento accertato negli ultimi 30 anni (tab. 8), sono sicuramente destinati a subire nel medio lungo periodo, una considerevole crescita che compensa largamente anche il progressivo aumento dei costi gestionali.

Ne consegue che, alle condizioni attuali di incentivazione, può assumersi che la convenienza economico-privata continui a sussistere anche con le modifiche intervenute nel costo dei fattori e dei prezzi dei prodotti.

Tab. 3. - Variazione dei prezzi mercantili e dei costi di trasformazione del legno dal 1973 al 1977 (legname da lavoro L/t - legname da ardere e per carbone L/q.le)

Voci	*1973*			*1977*		
	Legno da lavoro	*Legno da ardere*	*Legno per carbone*	*Legno da lavoro*	*Legno da ardere*	*Legno per carbone*
Prezzo di macchiatico	8.090	210	280	25.880	470	900
Taglio, allestimento, esbosco	3.080	330	2.420	4.820	790	6.090
Assicurazione e contributi vari	1.370	160	950	2.570	380	2.160
Altri costi	1.180	90	430	2.240	210	1.530
Totale costi	5.630	580	3.800	9.630	1.380	9.780
Prezzo mercantile	13.100	810	4.750	35.680	1.850	10.790

Fonte: ISTAT.

È ovvio, d'altro canto, sempre con riferimento ai casi esaminati, che in assenza di contributi in conto capitale e di credito agevolato, per la parte di spesa di impianto non coperta dal contributo stesso, l'attività forestale può essere svolta soltanto dallo Stato o dalle Regioni, assolvendo funzioni di pubblico e generale interesse (conservazione del suolo, ecc.).

Effetti sulla scelta del turno

La ricerca degli effetti dei processi inflazionistici sulla scelta del turno, su alcuni interventi selvicolturali (diradamenti), e sulle dimensioni dell'impresa forestale richiederebbe approfondite analisi sui diversi tipi di bosco nei vari ambienti che non è stato possibile condurre.

Una sommaria verifica degli orientamenti delle imprese forestali (imprese di produzione in genere distinte da quelle di utilizzazione) appare peraltro attuabile, sia sulla base dei dati statistici disponibili, sia su esperienze dirette.

Pare già possibile, pur senza il supporto di analisi econometriche, escludere che, con gli attuali costi del denaro, anche ammessa una rilevante partecipazione pubblica, l'impresa forestale sia disposta ad investire per la creazione di boschi di alto fusto di specie a lento accrescimento (pino silvestre - abete rosso e bianco - faggio, ecc.) con turni da 80 a 120 anni.

Per quelli già esistenti potrebbe ipotizzarsi, ove consentito dalla legislazione forestale vigente, un accorciamento del turno, il cui limite potrebbe essere dato dall'eguaglianza fra il valore di macchiatico a fine turno, depurato dalla sommatoria dei costi gestionali e scontato all'attualità, e il valore di macchiatico ottenibile, sempre all'attualità, dalla massa immatura.

Nell'ambito delle specie definite «*a rapido accrescimento*», le scelte che oggi si pongono all'imprenditore sono entro un turno massimo di 30 anni per le fustaie (douglasia - pino laricio - pini mediterranei) e di 10-15 anni per i cedui.

Le leggi della dottrina economica forestale sui turni finanziari ed economico, basati su tassi oscillanti tra il 2 ed il 5%, hanno perso ogni validità economica, in un periodo come l'attuale caratterizzato da tassi nel settore agricolo che nell'ultimo quinquennio sono variati dal 10,93 al 17,94 (tab. 7) e da un aumento del costo della vita nello stesso periodo del 50,6%.

Rimane peraltro il postulato che l'impresa forestale, condotta dal proprie-

Tab. 4. - Variazione dell'incidenza dei costi di trasformazione sul prezzo mercantile del legname da ardere dal 1973 al 1977

Anni	*Prezzo di macchiatico*	Δ (*)	*Taglio, allestimento ed esbosco*	*Assicurazione e contributi*	*Altri costi*	*Prezzo mercantile*
1973	25,9	—2,5	40,7	19,8	11,1	100
1974	37,3	5,9	39,2	19,6	9,8	100
1975	26,9	—2,8	40,1	19,0	11,2	100
1976	16,2	—12,0	41,3	19,8	10,7	100
1977	25,4	—	42,7	20,5	11,4	100

(*) differenza dovuta a perdite di lavorazione.
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Tab. 5. - Variazione dei prezzi mercantili e dei costi di trasformazione del legno dal 1978 al 1981 (L/t)

Voci	*1978*			*1981*		
	Tronchi	*Tronchetti*	*Ramaglie*	*Tronchi*	*Tronchetti*	*Ramaglie*
Prezzo di macchiatico	20.020	12.020	10.415	33.250	18.250	16.110
Taglio, allestimento, esbosco, ecc.	14.000	14.000	15.500	25.000	25.000	27.000
Altri costi	980	980	1.085	1.750	1.750	1.890
Totale costi	14.980	14.980	15.585	26.750	26.750	28.890
Prezzo mercantile	35.000	27.000	27.000	60.000	45.000	45.000

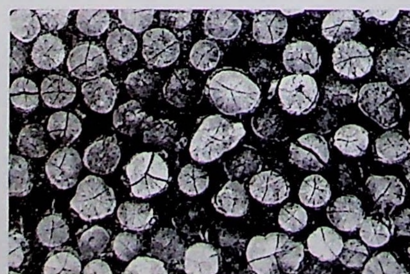
Tab. 6. - Variazione dell'incidenza dei costi di trasformazione sul prezzo mercantile del legname da triturazione e del legname da ardere - 1978-'81

Anni	*Prezzo di macchiatico*	*Taglio, allestimento, esbosco, ecc.*	*Altri costi*	*Prezzo mercantile*
1978	44,5	51,8	3,7	100
1979	42,7	53,6	3,7	100
1980	43,4	52,8	3,8	100
1981	40,5	55,5	4,0	100

Fonte: Elaborazione di rilevazioni dirette.

Tab. 7. - Tassi attivi medi (costo del denaro) AGRICOLTURA - FORESTE - PESCA

	1977	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*
I trim.	—	10,93	10,58	12,95	15,36
II trim.	—	11,15	10,81	13,52	16,04
III trim.	—	15,07	14,34	18,02	20,50
IV trim.	—	11,45	11,62	15,14	17,94



tario capitalista, la cui dimensione deve tendere a realizzare il più alto tasso d'investimento, sceglierà quel turno che rende massimo il saggio di rendimento di tutti i capitali investiti.

Dall'equazione generale del Patrone

$$\Delta K\,(r\,.\,t) = \frac{p^{(t)}\,.\,m^{(t)} - (F+R+S)\,(1+r)^{t} + F + S}{(1+r)^{t} - 1}$$

per $\Delta K\,(r\,.\,t) = 0$

$p^{(t)}$ = prezzo di macchiatico all'anno t

$m^{(t)}$ = massa legnosa all'anno t

r = saggio

t = turno

F = valore del fondo

R = spesa di rinnovazione

$S = \frac{s}{r}$

S = spesa annua costante posticipata di retribuzione delle persone e di reintegrazione dei capitali dell'azienda

discendono le considerazioni che maggiore è il valore di macchiatico $p^{(t)}\,.\,m^{(t)}$ e più alto è il saggio r; maggiore è F e minore è il tasso d'investimento dei capitali; maggiore è t e minore è r.

Ad un alto saggio di rendimento corrisponde pertanto un turno basso.

Anche l'imprenditore che organizza la produzione forestale e acquista l'uso di tutti i mezzi di produzione, compreso quello del terreno, tende ad adottare il turno del «*massimo utile*» che si attua allorché il ricavo scontato marginale è uguale al costo scontato marginale.

Secondo l'Amoroso nel caso in cui l'incremento del prezzo di macchiatico sia nullo (ciò si verifica per intervalli di tempo non molto ampi) l'età economicamente più conveniente per il taglio corrisponde all'anno in cui il tasso di accrescimento naturale del bosco si livella al saggio di interesse di mercato.

L'elemento fondamentale che influenza il turno è pertanto sempre il saggio di interesse di mercato e un altro indice per stabilire l'età del taglio si evidenzia quando «r» si eguaglia al saggio di incremento di valore del bosco stesso.

È facile dimostrare che, malgrado l'aumento del livello dei salari, che deprime più i prezzi degli assortimenti poveri che quelli degli assortimenti ricchi, è oggi preferibile, con le norme della selvicoltura accelerata, adottare per i boschi di conifere a rapido accrescimento, come la «*douglasia*», il turno minimo di trent'anni, rispetto a quello di 50 anni corrispondente al turno finanziario o di 70 - 80 corrispondente a quello della «*maturità boschiva*» (nel caso di boschi assestati).

Non è da trascurare che il progresso tecnologico dell'industria di lavorazione del legno, consentendo di destinare alla segagione tondame del diametro inferiore a cm. 18, permette di ottenere valori di macchiatico positivi anche dal secondo e terzo diradamento.



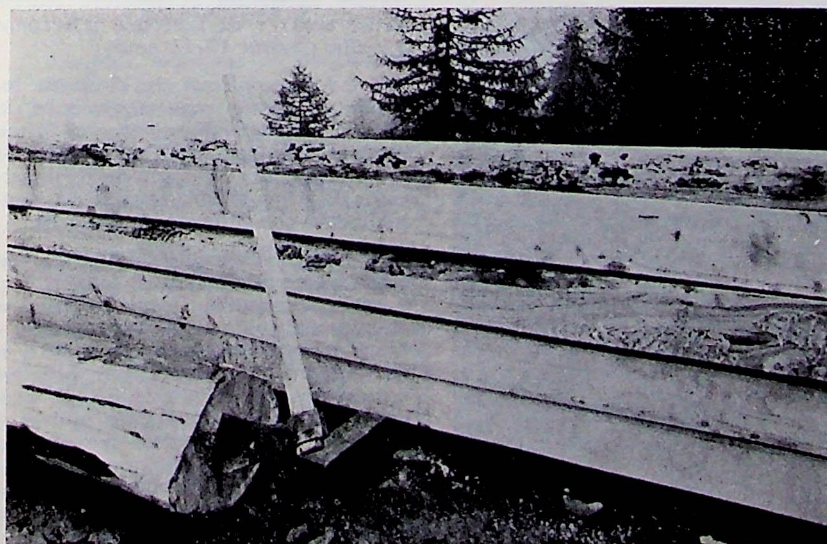
I calcoli numerici evidenziano che, «*coeteris paribus*», rispetto ai boschi che assicurano, nei riguardi economici, il solo prodotto principale, quelli che consentono di ottenere uno o più tagli intercalari, malgrado un breve allungamento del turno, danno luogo ad un saggio di rendimento maggiore almeno del 10% (*).

Tenendo fermi tali principi fonda-

Tab. 8. - Indice dei costi (cif) all'importazione in Italia di legname (1950 = 100)

Anni	*Legno comune*	*Legno fino*	*Legna da fuoco e carbone vegetale*
1950	100,0	100,0	100,0
1951	127,4	101,9	122,9
1952	158,0	137,4	137,3
1953	156,9	88,9	127,3
1954	145,4	85,0	133,5
1955	158,3	84,1	149,7
1956	170,2	82,4	163,5
1957	188,0	85,2	167,2
1958	198,3	72,6	152,3
1959	192,2	67,2	145,8
1960	192,3	72,7	150,9
1961	227,9	55,5	156,6
1962	222,3	51,8	150,4
1963	220,3	55,4	143,1
1964	209,6	55,6	158,2
1965	234,9	64,4	174,5
1966	256,9	61,6	167,7
1967	231,2	60,3	169,4
1968	242,5	60,4	169,3
1969	248,9	66,9	167,5
1970	256,1	65,3	214,2
1971	243,0	61,5	237,2
1972	229,2	66,1	191,5
1973	339,1	124,9	206,3
1974	501,5	162,3	365,3
1975	483,6	155,7	391,2
1976	597,4	206,8	443,8
1977	720,8	247,1	489,6
1978	772,2	258,8	498,4
1979	881,1	310,8	681,1
1980	1.128,9	441,9	1.076,9
1981	1.294,6	441,6	1.572,3

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.



(*) G. Patrone: *Economia Forestale*.

mentali nella scelta del turno l'impresa forestale ha resistito agli effetti certamente non positivi dell'inflazione sul settore della produzione del legno, adattando le proprie strutture con una serie di modifiche che vanno dal rapporto con la terra (affitto - compartecipazione - gestione associata, ecc.) per il raggiungimento delle dimensioni ottimali, a quello con l'impresa boschiva (fusione o associazione), con l'impresa pastorale (affitto del pascolo nel sottoalberi - associazione con cooperative, ecc.) a processi di integrazione verticale con imprese agricolo-industriali per l'utilizzazione di altri prodotti del bosco (miele - funghi - piante officinali, ecc.).

Nonostante tali adattamenti la posizione del bosco rispetto all'industria di utilizzazione, condizionando il prezzo di macchiatico, rappresenta ancora il fattore limitante specie per le imprese che producono in prevalenza legname da triturazione (cedui).

Una prospettiva per tali produzioni può essere rappresentata nel breve periodo dagli impianti per la produzione di bioolio o gasogeno e di carbone attivo (già in attività in altri paesi) le cui dimensioni minime (10 - 12000 ton/anno) ne consentono l'installazione all'interno dei comprensori boschivi.



Conclusioni

La disamina, necessariamente sommaria, di alcuni effetti dei processi inflattivi sull'impresa forestale ha evidenziato che, in generale, la variazione dei prezzi mercantili dei prodotti legnosi rispetto a quelli del costo del lavoro, del prezzo d'uso delle macchine e dei trasporti, mentre ha giocato a favore del prezzo di macchiatico degli assortimenti più pregiati (legname fino), ha ridotto quello del legname destinato all'industria della cellulosa e della carta (pezzame da pasta) e della pannellistica (legname da triturazione).

La media ponderale dei prezzi di questi due principali prodotti non risulta sensibilmente variata nell'ultimo decennio per gli impianti a rapido accrescimento a turni di 25 - 30 anni, sia di conifere che di latifoglie.

Da un esempio sufficientemente rappresentativo di investimento forestale, ottenuto nel 1981 con specie a rapida crescita effettuato usufruendo degli incentivi del P.S. n. 24 della Cassa per il Mezzogiorno, si è rilevato che il tasso di rendimento interno dell'investimento, pari all'8%, sarebbe stato nel 1976, adottando gli stessi prezzi e costi, del 10,65%.

In realtà nel quinquennio le migliorate tecnologie nella lavorazione del terreno, gli adattamenti parziali delle imprese, specie nell'organizzazione del lavoro e nei rapporti con le imprese di prima lavorazione, hanno via via compensato gli effetti negativi dei processi inflazionistici specie sul costo del denaro.

Alle condizioni di incentivazione attuale pertanto la convenienza economico-privata continua a sussistere anche con le modifiche intervenute nel costo dei fattori e nei prezzi dei prodotti. Sulla scelta del turno elementari considerazioni, legate soprattutto all'aumento dei tassi, giustificano, per i nuovi impianti, l'adozione, da parte delle imprese, di quello basato sul più alto saggio di rendimento di tutti i capitali investiti, che coincide con la coltura accelerata di conifere (turno 25 - 30 anni) e di latifoglie governate a ceduo (turno 10 - 12 anni).

Si è rilevato altresì che l'impresa forestale efficiente può raggiungere le dimensioni ottimali attraverso forme di associazionismo con altre imprese di produzione e gestione, con quelle di servizi e di prima trasformazione ed eventualmente con imprese zootecniche.

I prodotti «*secondari*» del bosco, naturali come il pascolo, i funghi, ecc. e quelli derivanti da speciali colture o allevamenti (piante officinali - miele - fauna selvatica) concorrono infatti a compensare eventuali effetti negativi congiunturali dell'inflazione sui prodotti principali, diminuendo quindi i rischi di impresa mentre permettono di regolarizzare il diagramma di lavoro annuo della manodopera forestale, condizionato da vincoli climatici e legislativi.



APPENDICE

Progetto di forestazione produttiva nell'Azienda «Pietranera» Comune di S. Stefano Quisquina (AG)

Impianto di conifere e latifoglie a rapido accrescimento su ha. 180/t. Calcolo del T.I.R. a prezzi/ricavi 1981-'82

Tabella del flusso dei costi (migliaia di lire)

Anno	*On. fin. e rimb. mutuo*	*On. fin. ant. contributo*	*On. fin. ant. ordinaria*	*Costi gestione*	*Totale*
1	—	3.054	2.882	5.740	11.677
2	—	140	4.685	5.740	10.565
3	—	809	—	5.740	6.549
4	—	1.949	3.060	5.740	10.749
5	—	—	—	5.740	5.740
6	—	—	—	5.740	5.740
7	—	—	—	5.740	5.740
8	—	—	—	5.740	5.740
9	—	—	—	5.740	5.740
10	12.752	—	—	5.740	18.492
11	12.752	—	—	5.740	18.492
12	12.752	—	—	5.740	18.492
13	12.752	—	—	5.740	18.492
14	12.752	—	—	5.740	18.492
15	12.752	—	—	5.740	18.492
16	12.752	—	—	5.740	18.492
17	12.752	—	—	5.740	18.492
18	12.752	—	—	5.740	18.492
19	12.752	—	—	5.740	18.492
20	12.752	—	—	5.740	18.492
21	12.752	—	—	5.740	18.492
22	12.752	—	—	5.740	18.492
23	12.752	—	—	5.740	18.492
24	12.752	—	—	5.740	18.492
25	12.752	—	—	5.740	18.492
26	—	—	—	5.740	5.740
27	—	—	—	5.740	5.740
28	—	—	—	5.740	5.740
29	—	—	—	5.740	5.740
30	—	—	—	5.740	5.740
31	—	—	—	215.250	215.250

Tabella per il calcolo del T.I.R. (migliaia di lire)

Anno	*Costi*	*Costi ric. all'8%*	*Ricavi*	*Ricavi ric. all'8%*
1	11.677	10.812	—	—
2	10.565	9.057	—	—
3	6.549	5.198	—	—
4	10.749	7.900	—	—
5	5.740	3.906	—	—
6	5.740	3.617	—	—
7	5.740	3.349	—	—
8	5.740	3.101	—	—
9	5.740	2.871	—	—
10	18.492	8.565	70.344	32.583
11	18.492	7.930	—	—
12	18.492	7.343	44.631	17.724
13	18.492	6.799	—	—
14	18.492	6.895	—	—
15	18.492	5.820	—	—
16	18.492	5.397	—	—
17	18.492	4.997	—	—
18	18.492	4.687	166.292	41.614
19	18.492	4.285	—	—
20	18.492	3.967	94.032	20.174
21	18.492	3.073	—	—
22	18.492	3.401	—	—
23	18.492	3.144	—	—
24	18.492	2.916	—	—
25	18.492	2.700	—	—
26	5.740	776	—	—
27	5.740	718	—	—
28	5.740	665	—	—
29	5.740	616	—	—
30	5.740	570	527.970	52.468
31	215.250	29.813	—	—
	608.055	164.842	903.269	164.563

Delta = 0,02%

Calcolo del T.I.R. a prezzi/ricavi 1977-'78

Tabella del flusso dei costi (migliaia di lire)

Anno	*On. fin. e rimb. mutuo*	*On. fin. ant. contributo*	*On. fin. ant. ordinaria*	*Costi gestione*	*Totale*
1	—	1.798	1.780	3.385	6.963
2	—	80	2.420	3.385	5.886
3	—	537	—	3.385	3.922
4	—	1.176	1.804	3.385	6.365
5	—	—	—	3.385	3.385
6	—	—	—	3.385	3.385
7	—	—	—	3.385	3.385
8	—	—	—	3.385	3.385
9	—	—	—	3.385	3.385
10	7.517	—	—	3.385	10.902
11	7.517	—	—	3.385	10.902
12	7.517	—	—	3.385	10.902
13	7.517	—	—	3.385	10.902
14	7.517	—	—	3.385	10.902
15	7.517	—	—	3.385	10.902
16	7.517	—	—	3.385	10.902
17	7.517	—	—	3.385	10.902
18	7.517	—	—	3.385	10.902
19	7.517	—	—	3.385	10.902
20	7.517	—	—	3.385	10.902
21	7.517	—	—	3.385	10.902
22	7.517	—	—	3.385	10.902
23	7.517	—	—	3.385	10.902
24	7.517	—	—	3.385	10.902
25	7.517	—	—	3.385	10.902
26	—	—	—	3.385	3.385
27	—	—	—	3.385	3.385
28	—	—	—	3.385	3.385
29	—	—	—	3.385	3.385
30	—	—	—	3.385	3.385
31	—	—	—	126.893	126.893

Tabella per il calcolo del T.I.R. (migliaia di lire)

Anno	*Costi*	*Costi ric. al 10,65%*	*Ricavi*	*Ricavi ric. al 10,65%*
1	10.224	9.258	—	—
2	10.017	8.182	—	—
3	8.838	6.524	—	—
4	10.967	7.283	—	—
5	8.100	20.148	—	—
6	8.100	20.148	—	—
7	8.100	20.148	—	—
8	8.100	20.148	—	—
9	8.100	20.148	—	—
10	16.765	6.094	105.624	38.393
11	16.765	5.507	—	—
12	16.765	4.977	35.656	10.585
13	16.765	18.559	—	—
14	16.765	18.559	—	—
15	16.765	18.559	—	—
16	16.765	18.559	—	—
17	16.765	18.559	—	—
18	16.765	2.718	118.900	19.302
19	16.765	2.451	—	—
20	16.765	2.215	140.170	18.519
21	16.765	8.259	—	—
22	16.765	8.259	—	—
23	16.765	8.259	—	—
24	16.765	8.259	—	—
25	16.765	8.259	—	—
26	8.100	2.016	—	—
27	8.100	2.016	—	—
28	8.100	2.016	—	—
29	8.100	2.016	—	—
30	8.100	389	438.842	21.074
31	80.100	3.476	—	—
	464.356	108.056	839.192	107.873

Delta = 0,22%

BIBLIOGRAFIA

L. Amoroso: *Economia di mercato*, Bologna, 1949.

G. Asciuto, A. Cascio: *Contributo alla valutazione della massa legnosa in eucalitti di E. Camaldulensis Dehn della fase gamica nella Sicilia centrale.*

G. Asciuto: *L'efficienza economica dell'impresa forestale.* Il legno nell'economia, n. 6, 1981.

G. Asciuto, M. Crescimanno: *Ricerche dendrometriche ed estimative in un ceduo di faggio della Montagna Siciliana.* Cellulosa e Carta, n. 1, 1982.

B. Cati: *Studio sul prevedibile andamento del mercato del legno in Italia e nel mondo.* Rapporto Commissione tecnico scientifica FINFOR S.p.A., 1977.

G. Giordano: *Il legno dalla foresta ai vari impieghi.* Milano, 1956.

G. Patrone: *Economia forestale.* Ed. Coppini, Firenze, 1970.

C. Volpini: *Economia ed Estimo forestale.* Edagricole, 1969.

Interventi regionali nel Friuli-Venezia Giulia in materia di parchi e di tutela ambientale

La Regione Friuli Venezia Giulia, con legge 24 gennaio 1983 n. 11, «al fine di favorire una coordinata attuazione delle previsioni del piano urbanistico regionale per quanto attiene l'istituzione di parchi naturali e gli ambiti di tutela ambientale» ha stabilito la redazione di un programma degli interventi regionali in materia.

Tali interventi, da attuare secondo indicazioni di priorità, possono consistere:

— nella concessione di contributi in conto capitale fino al 90% della spesa ritenuta ammissibile per gli oneri da sostenere da parte delle Comunità montane, dei Comuni e dei loro Consorzi per la formazione dei piani di conservazione e di sviluppo e dei piani particolareggiati di attuazione degli ambiti di tutela ambientale, considerati all'articolo 39, ultimo comma, delle norme di attuazione del Piano urbanistico regionale;

— nella concessione, a Comunità montane, Comuni e loro Consorzi, di contributi fino al 90% delle spese ritenute ammissibili per l'istituzione e gestione di parchi e per l'attuazione degli ambiti di tutela ambientale previsti dal Piano urbanistico regionale secondo le indicazioni e modalità precisate nel programma stesso;

— nell'assunzione diretta, in casi eccezionali, da parte della Regione degli oneri relativi alla progettazione, all'istituzione ed alla gestione di parchi naturali in zone appositamente individuate ed all'attuazione delle previsioni del Piano urbanistico regionale in materia di ambiti di tutela ambientale.

In attesa dell'approvazione del primo programma di interventi, la Giunta regionale potrà deliberare un elenco di parchi e di ambiti di tutela ambientale e finanziare tali iniziative, dando precedenza ai Comuni interessati che abbiano provveduto all'adeguamento dei loro strumenti urbanistici generali.

La legge detta alcune norme per la redazione dei piani di conservazione e di sviluppo delle aree destinate a parco naturale, la cui istituzione e gestione sono devolute «ai Comuni singoli o associati a seconda che l'area interessata dal parco naturale ricada o meno nell'ambito della circoscrizione territoriale di uno o più Comuni. Per il raggiungimento di tali fini, i Comuni o loro consorzi possono delegare le Province o le Comunità montane e, limitatamente alla gestione, l'Azienda regionale delle foreste».

La legge stabilisce alcune norme transitorie di salvaguardia in base alle quali, con Decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta, su proposta della Direzione regionale della Pianificazione e del bilancio e sentite le Province, le Comunità montane e i Comuni singoli o associati interessati, «si potrà formulare un elenco di parchi naturali e loro parti fra quelli compresi negli interventi indicati dalla legge, in cui vigeranno fino a quando non si sarà provveduto alla formazione dei piani di conservazione e sviluppo, e per un termine massimo di tre anni, alcune norme transitorie di salvaguardia». Trattasi del divieto di esecuzione di opere che provochino la riduzione di superfici boscate o a prato naturale o che modifichino lo stato dei corsi d'acqua, salvo l'esclusione di opere di preminente interesse pubblico o di irrilevante impatto ambientale appositamente autorizzate dalla Regione. Non sarà consentita l'adozione di strumenti urbanistici che aumentino l'estensione delle aree edificabili, nonché all'interno di queste degli indici di edificabilità, escluse le zone per attrezzature pubbliche.

Le sanzioni amministrative previste dalla legge, fatte salve le eventuali sanzioni penali e quelle disposte da altre leggi statali e regionali, prevedono la sanzione pecuniaria amministrativa da L. 100.000 a L. 5 milioni. L'applicazione delle sanzioni avviene da parte degli enti gestori.

Gli enti gestori dei parchi potranno altresì disporre l'eventuale divieto dell'esercizio venatorio e della pesca, previa autorizzazione della Regione, nonché permettere soltanto la caccia di selezione agli ungulati.

La legge prevede una spesa complessiva di 2 miliardi nel triennio 1982-'84.

***

Un provvedimento finanziario della Regione che interessa anche le Comunità montane è costituito dalla proroga del termine di scadenza dei contratti per il personale assunto dai Comuni e dalle Comunità montane per la gestione di servizi sociali, predisposti dopo il terremoto. La proroga avrà effetto a tutto il 31 dicembre 1983 e le spese saranno assunte a totale carico della Regione la quale potrà altresì intervenire per erogare contributi per oneri relativi al 1982 per la cui copertura gli Enti interessati non abbiano avuto sufficienti mezzi.

Le norme sono contenute nella L.r. 18 gennaio 1983, n. 6.

(g. p.)

Una nuova Italia che cresce

Un manifesto apparso recentemente sui muri delle nostre città sembrava dedicato alla categoria degli impiegati, pieno com'era di colletti bianchi. Era dedicato invece ad un convegno, organizzato dall'ARCI, su «*Poteri e controlli nell'Italia che cambia*» con una attenzione particolare a «*cittadini, associazioni, movimenti per nuove forme di rappresentanza e democrazia*».

Un programma denso di lavori prevedeva una relazione d'apertura del Presidente dell'ARCI Enrico Menduni su «*Perché nuove forme di rappresentanza e democrazia*»; contributi diversi sui temi «*Tendenze e problematiche dei movimenti in Italia; Mezzogiorno ed emarginazione culturale; nuovi bisogni, interessi collettivi e rappresentanza*».

L'attenzione dell'ARCI su questi problemi, e la sua origine, è spiegata nella presentazione: «*Si è aperta negli anni '70 una fase di profonda trasformazione delle strutture istituzionali, con un dibattito sulle nuove forme di democrazia in Italia, mentre si configurano e si esprimono nel paese nuovi soggetti sociali. Dopo aver segnato una prima tappa con la legge 382 e il DPR 616, dibattito e ricerca devono oggi tener conto di una ridistribuzione di poteri e funzioni non più per capitoli, ma per rappresentatività di organismi territoriali*».

L'ARCI, continua nella presentazione dicendo: «*Individuiamo per i prossimi anni, fra i compiti storici della sinistra politica italiana, la costruzione di nuovi soggetti collettivi adeguati al nuovo manifestarsi delle scelte morali e culturali (che noi chiamiamo "opzioni etiche" e che il mondo anglosassone indica semplicemente come "issues") e il riuscire a farli entrare nell'ordinamento, così come nel 1947-'48 penetrarono nell'ordinamento, grazie all'azione della sinistra, altri soggetti (es. il sindacato) oggi centrali nella vita politica del paese*».

Una relazione di Stefano Rodotà su «*Organizzazione dello Stato e nuovi interessi*» ha posto in evidenza il tema centrale del convegno.

Per Enrico Menduni, Presidente nazionale dell'ARCI, compito degli anni '80 è fare entrare nell'ordinamento dello Stato esigenze e movimenti nuovi, prodotti dal divenire complesso della società e dalle sue nuove contraddizioni. L'ARCI si pone come cerniera fra le istituzioni rappresentative e i nuovi movimenti, che stentano a trovare uno sbocco per esprimere bisogni come pace, difesa del consumo, volontariato, diritti civili: direzioni verso cui l'ARCI intende procedere più decisamente per una maggior diffusione ed un miglior coordinamento delle molteplici iniziative, nate anche dalle esperienze già realizzate dall'ARCI sul terreno dell'ambiente, delle culture giovanili e delle donne.

Per il Movimento Federativo Democratico, Giovanni Moro (del Tribunale dei diritti del malato, autore di un rapporto su «*Governabilità e nuove forme di rappresentanza della società civile*») si è interrogato sulla necessità di nuove forme di rappresentanza. A suo parere queste nuove forme sono necessarie a condizione che esista un nesso fra rappresentanza e governabilità nella società italiana (Moro ha portato a questo proposito gli esempi dei difensori civici dei comuni del sud colpiti dal terremoto e del tribunale per i diritti del malato) e a condizione che soggetti di queste nuove forme di rappresentanza siano non movimenti e associazioni, ma la stessa società civile. Movimenti e associazioni conservano un fondamentale ruolo di sostegno alle lotte della gente per il governo dal basso del Paese.

I Comuni minori: sviluppo economico e problemi istituzionali

Cosa fare dei piccoli comuni? La tentazione, per qualcuno, sarebbe di cancellarli e sostituirli con aggregazioni territoriali più omogenee e «governabili». L'esperienza delle Comunità montane sarebbe per costoro, illuminante, poiché permetterebbe un'offerta di servizi più adeguata ai tempi correnti.

È vero che la maggiore frammentazione si verifica in Piemonte (1.209 comuni) Lombardia (1.546), Trentino (339) e Veneto (582) con un rapporto comuni/territorio, ed è anche vero che a parità di superficie i comuni lombardi sono tre volte superiori a quelli toscani, ma se parlano i numeri la polemica non avrebbe mai fine.

Per saggiare il problema la Lega per le autonomie ed i poteri locali ha organizzato un convegno il 17 e 18 dicembre ad Ivrea, capitale di quella terra del Canavese che offre una frammentazione esasperata all'interno del territorio provinciale torinese.

Numerosi gli interventi: il principale svolto dal sen. Angelo Ziccardi, componente la commissione Lavoro del Senato.

Da un tipo di sviluppo che depreca il grosso agglomerato urbano, aumenta lo spazio per il piccolo comune. Il sen. Ziccardi sostiene che «*un particolare punto di riferimento devono essere i grandi centri urbani. Essi possono contribuire a bloccare la tendenza all'uso caotico delle risorse per andare decisamente a nuovi ed equilibrati assetti territoriali, dentro i quali i comuni minori, l'agricoltura, la piccola e media imprenditoria devono potere svilupparsi fisiologicamente e ordinatamente. Esperienze significative, presenti, specie nell'Italia Centrale e del Centro Nord, e i più aggiornati orientamenti della scienza urbanistica ed economica, indicano che, per lo sviluppo e l'occupazione dei comuni minori, sono decisivi la concezione e l'uso del territorio*». Prosegue nella sua relazione introduttiva il sen. Ziccardi: «*Non si dispone ancora dei dati del censimento 1981. Prendendo a base i dati degli ultimi censimenti, il fenomeno demografico si presenta così tra il 1951 ed il 1971. Nei comuni minori fino a 3.000 abitanti, la popolazione passa dal 14,0% al 12,0%, mentre nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti passa dal 30,6% al*

23,2%. Di contro la popolazione aumentata nei comuni superiori ai 10.000 abitanti con una accentuata concentrazione nei grandi centri. In quelli superiori ai 500 mila abitanti si passa dall'11,2% al 15,5%. Il fenomeno dello spostamento di popolazione dai piccoli comuni ai medi e grandi centri urbani interessa tutte le regioni... Anche il fenomeno pressoché uniforme del rafforzamento demografico dei medi centri urbani ha effetti economici molto diversi e differenziati da regione a regione e da zona a zona. Nei piccoli comuni dell'Italia meridionale, nei comuni montani dell'Italia centrale e nelle regioni dell'Italia nord orientale, lo spopolamento ha provocato degrado economico. Nelle regioni dell'Italia nord-occidentale, i piccoli comuni, che hanno avuto un calo demografico, non l'hanno avuto nella misura e nella qualità di quelli delle altre parti d'Italia».

La conclusione, in estrema sintesi, che Ziccardi propone è: «*Se si parte dall'assunto che, per uscire dalla crisi strutturale, è necessario utilizzare il territorio nazionale sulla base delle risorse, valorizzabili dall'impiego della scienza e della tecnologia, appare evidente lo spazio che si offre e si apre per la iniziativa dei piccoli comuni.*». È da cogliere l'importanza del ritorno di questi orientamenti e di queste indicazioni:

1) la necessità della difesa del suolo e della regolamentazione delle acque;

2) l'importanza dello sviluppo dell'agricoltura e della piccola e media azienda industriale;

3) il valore economico della difesa paesaggistica, dei beni culturali, del sistema dei servizi sociali;

4) il ruolo economico non secondario del turismo.

Interessante, anche se breve, il dibattito svoltosi.

Una successiva tavola rotonda ha puntualizzato il pensiero del PCI e del PSI con il sen. Berti e l'on. La Ganga.

Per entrambi, fatte salve le peculiarità storiche ed economiche, la sopravvivenza dei centri minori è legata a nuove e più moderne forme di associazionismo.

La politica forestale nella Comunità Europea al 56° seminario del C.E.P.F.A.R. a Marentino

Il CEPFAR — Centro Europeo per la promozione e la formazione in ambiente agricolo e rurale — è una associazione costituita nel 1972, con sede a Bruxelles, per iniziativa delle organizzazioni rappresentative dell'agricoltura e del mondo rurale in Europa con l'adesione di oltre 60 organizzazioni nazionali. Tra i promotori il COPA (Comitato organizzazioni professionali agricole della CEE), il COGECA (Comitato generale della cooperazione agricola della CEE), il CEJA (Consiglio europeo dei giovani agricoltori della CEE) e l'EFA (Federazione europea dei sindacati dei salariati agricoli).

Gli obiettivi del CEPFAR sono lo studio dei problemi pedagogici di formazione e di promozione specifici dell'agricoltura, delle cooperative agricole dell'ambiente rurale europeo e la realizzazione di iniziative comuni di formazione per lo sviluppo dell'ambiente agricolo e rurale.

Il CEPFAR ha svolto finora 55 seminari europei, una decina dei quali ha avuto luogo in Italia (Torino, Roma, Salerno, Arco di Trento, Cagliari, Trento, L'Aquila). Il 56° seminario si è svolto dal 25 al 30 gennaio a Marentino, a 30 Km. da Torino, al Centro di formazione della FIAT, la quale insieme al Consiglio regionale del Piemonte, alla Provincia di Torino, all'Istituto bancario S. Paolo e all'Istituto piante da legno e ambiente (IPLA), ha patrocinato il seminario il cui tema era: «La politica forestale nella Comunità europea: la foresta e l'ambiente rurale».

Hanno partecipato al seminario una sessantina di rappresentanti dei 10 paesi della CEE con una presenza italiana di 18 unità. Dopo i saluti delle autorità locali, il Presidente del Consiglio regionale Benzi, il Presidente della Provincia Maccari e Tamietto in rappresentanza della presidenza regionale della Coldiretti, i lavori sono entrati nel vivo, presieduti dal prof. Crispolti Presidente del Comitato esecutivo CEPFAR e Direttore generale INIPA, con la presentazione di una serie di relazioni.

Dopo la presentazione della metodologia del seminario da parte del dottor Hard, segretario generale del CEPFAR, la relazione introduttiva è stata svolta dal dr. Hanssens della Divisione foreste e ambiente della CEE, su «La politica forestale nella Comunità europea e la situazione forestale negli Stati membri». Il sig. Gathy, Segretario generale del Comitato della Proprietà forestale della CEE, ha svolto la relazione su «La foresta privata nella Comunità» e il segretario generale della Federazione delle associazioni di caccia della CEE, Petyt, sul tema «L'impatto economico ed ecologico della caccia nell'ambiente agricolo e forestale della Comunità».

Sul tema «Agricoltura e foresta» le relazioni sono state svolte da Giesen (Germania Federale), dal prof. Avanzo dell'Istituto sperimentale di Pioppicoltura, dal geom. Chiabrando, Consigliere regionale piemontese. Sulla «Organizzazione economica della foresta» le relazioni sono state svolte da Ullrich (Germania Federale), De Reure (Federazione nazionale proprietari forestali francesi), Lefroy (Irlanda) e dal Segretario generale dell'UNCEM G. Piazzoni il quale ha illustrato l'applicazione in Italia del Regolamento forestale CEE n. 269/77.

Sul tema «Foreste e mondo rurale» hanno riferito Dalmasso dell'Ufficio nazionale foreste francese, Steinmetz (Paesi Bassi), Giesen (Germania Federale).

Il dibattito sui temi suddetti ha impegnato i partecipanti suddivisi in vari gruppi di lavoro, con un successivo esame in comune dei risultati dei gruppi stessi, per quattro intense giornate.

Altri argomenti oggetto di discussione «I problemi relativi alla informazione e alla formazione nel settore forestale» (relatore Brondke), «Orientamenti e prospettive della politica forestale nella Comunità europea» (relatore Baillet, della Direzione generale dell'agricoltura della CEE). A questa parte del dibattito ha partecipato anche il parlamentare europeo on. Roberto Costanzo.

Tra i temi oggetto di ulteriore esame, una comunicazione di Gagliardi (Istituto S. Paolo) sulla «azione del credito per lo sviluppo della silvicoltura» e una comunicazione dell'Ispettore generale forestale Salsotto con la collaborazione di Barboni e Luciani, su «Aspetti economici dell'agro-silvicoltura: il castagneto e il pioppeto nell'economia delle piccole aziende di collina e di media montagna».

I convegnisti hanno visitato l'Istituto nazionale di sperimentazione per la pioppicoltura a Casale Monferrato e l'IPLA oltre che il Demanio forestale della Regione «La Mandria».

La relazione finale e le conclusioni del seminario sono state svolte dal prof. Quaglino, Direttore dell'Istituto per la silvicoltura e l'assetto forestale, dell'Università di Torino.

MARCHE

Riunioni di Giunta e di Consiglio

Sotto la presidenza dell'on. Nicola Rinaldi e con la partecipazione dei membri: Bernardini, Belbusti, Piersimoni e Biondi, si è riunita la Giunta esecutiva della Delegazione regionale delle Marche dell'UNCEM in data 8 febbraio 1983, presenti il Consigliere nazionale UNCEM Pasquini ed il dr. Maggi della Segreteria generale in sostituzione del Segretario generale Piazzoni impegnato a Roma per l'incontro con i Ministri Goria e Forte sul problema della finanza locale.

La Direzione della Giunta esecutiva è stata preparatoria alla riunione, convocata per lo stesso giorno a distanza di un'ora, del Consiglio direttivo che ha avuto regolarmente luogo con la partecipazione oltre che dei membri sopra indicati anche dei componenti Cavallaro, Modesti, Marcelli, Simonetti e Carmenati.

Prima di entrare nel merito degli argomenti posti all'o.d.g., sono state passate in rassegna ed attentamente esaminate alcune problematiche di carattere generale di particolare interesse per la vita delle Comunità montane.

Sull'argomento della finanza locale, alla luce del D.L. 952/82, è stata ribadita la volontà di pervenire ad un adeguamento del finanziamento statale, fermo da due anni a L. 120 miliardi, con una realistica previsione di incremento del 13% e con un contemporaneo aumento del finanziamento per le spese di gestione anche per poter dare concreta attuazione all'art. 7 della legge 93/81.

È stata sostenuta la necessità di una revisione dell'art. 15 del D.L. 82/852 nella direzione di una maggiore apertura alle esigenze particolarissime dei Comuni montani al fine di evitare la paralisi tecnico-amministrativa attesa la limitata dimensione degli organici esistenti.

E' stato chiesto che non vengano posti vincoli o limiti di alcun genere alla concessione dei mutui quando gli stessi siano necessari per il completamento di opere pubbliche anche al fine di evitarne il decadimento con conseguente dispersione di ricchezza. In tale quadro è stata auspicata una norma correttiva che preveda l'integrazione degli interessi sui mutui anche per i Comuni inferiori a 20 mila abitanti e la riduzione del numero delle classi di popolazioni ai fini del riparto del fondo perequativo.

Sul testo predisposto dall'apposita Commissione ristretta del Senato riguardante lo «status» degli amministratori, dopo qualche rilievo di carattere generale quali la mancata distinzione ai fini giuridici tra presidenti di Comunità montana, di eguali dimensioni, con o senza funzioni di USL, e l'assenza di qualsiasi indicazione sul riconoscimento a fini pensionistici del servizio svolto in qualità di amministratori, è stata avvertita l'opportunità di dedicare una apposita riunione sull'argomento per formulare in un documento-proposta le osservazioni che si riterrà giusto e necessario fare. In tale quadro sarà anche avanzata la proposta di inserimento di una norma di sanatoria per tutte quelle situazioni che abbiano dato luogo a recuperi economici da parte di enti pubblici a carico di dipendenti per le assenze dal servizio da questi fatte per l'assolvimento del mandato politico.

Sui punti all'ordine del giorno, dopo ampia ed approfondita discussione, è stato deciso di:

— effettuare in accordo con l'UNCEM nazionale un intervento sulla Regione Marche per ricondurre ad uniformità alcune posizioni dei segretari delle Comunità montane con funzioni di USL, in attuazione delle disposizioni di cui alla legge 93/81;

— portare all'attenzione della Giunta regionale in occasione dell'incontro programmato per il 10-2-1983 un documento riassuntivo delle posizioni unanimamente espresse e condivise sui meccanismi e criteri di formazione dei bilanci di previsione 1983 delle USL, proposti dalla Regione Marche, che si giudicano non rispondenti appieno alla esigenza di garantire un finanziamento adeguato alle reali necessità delle USL meno dotate di attrezzature, strutture e personale in rapporto alle funzioni attribuite. In tale contesto verrà evidenziata anche la sostanziale iniquità dei criteri che hanno presieduto alla determinazione delle piante organiche provvisorie delle USL che hanno di fatto sancito il privilegio di una ricca dotazione di personale e strutture per alcune USL a fronte di altre ubicate in territorio montano che ne difettano tangibilmente. Non vi è stata alcuna mobilità di personale né si è provveduto a riconvertire i posti vacanti in USL con un organico esuberante per attribuirli alle USL con organico carente.

In tale quadro, viene ribadita l'opportunità di una correzione dei criteri di riparto della quota del fondo sanitario anche perché, nell'ambito della programmazione regionale, si individuino gli interventi prioritari da effettuare sul territorio con indicazione dei relativi finanziamenti.

LIGURIA

Riunita la Giunta

Venerdì 14 gennaio 1983 si è riunita la Giunta della Delegazione regionale ligure UNCEM per l'esame dei disegni di legge della Giunta regionale:

— DDL n. 165, «Interventi regionali per la promozione e l'organizzazione di iniziative e manifestazioni di rilevante interesse turistico»;

— DDL n. 168, «Promozione turistica nelle aree di emigrazione all'estero»;

— DDL n. 175, «Modificazioni ed integrazioni alla L.r. 4-3-1982 n. 11 in materia di classificazione delle aziende ricettive»;

in preparazione della consultazione promossa dalla 3ª Commissione regionale.

Erano presenti il Presidente geom. Casassa, il sig. Buelli e l'avv. Cigliuti, nonché il Consigliere nazionale UNCEM cav. Grasso; scusati il Vice Presidente geom. Rolando e il cav. Romagnone.

I presenti si sono detti in linea di principio d'accordo nel chiedere che nella gestione dei fondi vengano inserite, anche negli enti locali, le Comunità montane che vorrebbero svolgere il loro ruolo di partecipazione e di indirizzo di politica montana, reclamando contemporaneamente un maggiore contributo per migliorare le attrezzature esistenti nelle zone montane.

All'incontro con la Regione è stato delegato il cav. Grasso che porterà il pensiero della Giunta.

Il Presidente geom. Casassa ha poi ricordato che è stata indetta una riunione il 29 gennaio ad Imperia alla quale sono state invitate le 4 Comunità montane, tutti i Comuni montani, i Consorzi dei Comuni, l'Amministrazione provinciale e la Camera di commercio di quella provincia.

In tale incontro si parlerà di problemi organizzativi degli enti montani e del funzionamento delle deleghe in materia di agricoltura, assegnate dalla Regione Liguria con L.r. n. 6 del 12 gennaio 1978.